

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Les Opinions Allemandes
SUR LA
Reconstruction du droit International

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

Présentée et soutenue le 1^{er} Juin 1921

PAR

Alfred FRACHON

Président : M. DE LAPRADELLE.

Suffragants : MM. GIDEL.

BAIDRANT.

ÉDITIONS

DE " LA VIE UNIVERSITAIRE "

13, QUAI DE CONTI, 13

LES OPINIONS ALLEMANDES

SUR LA

RECONSTITUTION DU DROIT INTERNATIONAL

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Les Opinions Allemandes
SUR LA
Reconstruction du droit International

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

Présentée et soutenue le 1^{er} Juin 1921

PAR

Alfred FRACHON



Président : M. DE LAPRADELLE.

Suffragants : MM. GIDEL.

BAIDRANT.

ÉDITIONS

DE " LA VIE UNIVERSITAIRE "

13, QUAI DE CONTI, 13

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LES OPINIONS ALLEMANDES

SUR LA

RECONSTRUCTION DU DROIT INTERNATIONAL

PRÉLIMINAIRES

L'Allemagne, ayant été vaincue dans la lutte économique transformée plus tard en lutte armée qu'elle a engagée contre les Puissances de l'Entente et n'ayant pas pu arriver à soumettre le monde à son hégémonie commerciale et industrielle, s'est enfin décidée, pour pallier aux inconvénients de la défaite et rétablir sa situation économique compromise, à admettre une Société des Nations afin de rétablir l'ordre et la paix dans le monde. Cette idée a commencé à se faire jour en Allemagne vers 1918, au moment où dans ce pays on commençait à douter de la victoire, et elle a été admise définitivement à l'époque de la défaite, à la fin de cette même année. Elle a été adoptée dans les milieux politiques et juridiques qui se sont trouvés cette fois en opposition avec le milieu militaire ; ce dernier n'a pu se décider, malgré les désastres subis par les armées allemandes, à se rallier aux nouvelles théories dont l'adoption était pourtant devenue une nécessité pour l'Allemagne. Trois hommes surtout semblent les préconiser

Outre-Rhin : un homme politique, Erzberger, et deux juristes : Schücking et Quidde. Nous étudierons à fond leurs théories, surtout celles de Schücking et d'Erzberger, tout en gardant un doute sur leur sincérité tant que le gouvernement allemand ne se sera pas montré un fidèle exécuteur des obligations qu'il a contractées au Traité de Paix de Versailles.

Ces doctrines allemandes ont ceci de commun, nous le verrons en les étudiant, qu'elles admettent toutes comme d'ailleurs celles de l'Entente : un Tribunal arbitral obligatoire — un Office de Conciliation et de Médiation — et des sanctions pour obliger à recourir à ces Offices lorsque des conflits menacent d'éclater entre Etats. Elles préconisent aussi le Désarmement, la liberté des mers, la suppression des Alliances particulières et de la Diplomatie secrète, le Rétablissement et la Garantie de la vie économique, enfin des mesures de protection contre les conflits futurs.

Disons que, sur presque tous ces points, qui doivent nécessairement être admis pour qu'on puisse constituer une Société des Nations, il y a coïncidence de vues entre l'Allemagne et les pays de l'Entente. Un point seul pourra peut-être donner lieu à discussion, c'est la question de la liberté des mers, parce qu'il met en jeu l'hégémonie que l'Angleterre exerce depuis plusieurs siècles dans le domaine maritime. Mais sur cette question particulière il ne peut y avoir de difficultés qu'entre l'Allemagne et la Grande-Bretagne, car les autres Puissances n'ont aucune raison pour ne pas souhaiter, comme la République allemande, qu'on admette définitivement le principe de la liberté des mers.

Avant de passer à l'étude des principales doctrines alle-

mandes, indiquons quelles sont les sources auxquelles nous avons puisé pour trouver leur développement.

SOURCES ENVISAGÉES

1° Erzberger : *Der Völkerbund. Der Weg Zum Weltfrieden* ou : *La Ligue des Peuples. La voie à suivre pour aboutir à une paix mondiale.*

Verlag von Reimar Hobbing in Berlin (1918).

2° Walther Schücking : *Nach dem Weltkrieg.*

Schriften zur Neuorientierung der auswärtigen Politik Hefte.

a) *Internationale Rechtsgarantien, Aufbau und Sicherung der zwischenstaatlichen Beziehungen*, ce qui veut dire : *Garanties du Droit International, Construction et Assurance des Rapports entre les Etats.* — Cet ouvrage de Schücking a paru en 1918, quelques mois avant l'armistice.

Verlag Naturwissenschaften G. m. b. H. Leipzig 1917.

b) Ouvrage antérieur de Walther Schücking auquel il se réfère dans son livre, dont nous venons de parler, et qui a paru en 1912. Cet ouvrage a pour titre : *Der Staatenverband der Haager Konferenzen.*

3° Quidde : Art. du *Berliner Tageblatt* de l'année 1919 sur la Société des Nations.

4° Références, de temps à autre, aux auteurs suivants : les Autrichiens Lammasch et von Laun ; les Allemands : au XVIII^e siècle, Kant (*Livre sur la Paix Perpétuelle*) et à notre époque : Zorn, Dernburg, Müller (*J'accuse*), Triepel (*La liberté des mers et le futur traité de paix*), Niemayer, Stier-Somlo, Gierke, von Calker, Meurer, von Vollenhoven, Hindenburg,

Bethmann-Holweg, Strupp, Comte Hertling, Bismarck, de Jagow, Hellfrich, Gothier, Ballin, Koht et Gerland.

Après avoir indiqué les sources auxquelles nous avons puisé pour exposer les doctrines allemandes, faisons une biographie succincte des principaux auteurs allemands, dont nous étudions en détail les théories, c'est-à-dire d'Erzberger, de Schücking et de Quidde.

I. ERZBERGER

Erzberger (Mathias) ; Secrétaire d'Etat, Président de la Commission d'Armistice à Charlottenburg (Député du Wurtemberg — Parti du Centre). Né le 20 Septembre 1875, à Buttenhausen, Wurtemberg ; du parti catholique (Centre). 1903 à 1919, membre du Reichstag, 1918, Secrétaire d'Etat.

II. SCHUCKING

Schücking (Walther), Doct. jur. ; professeur de Droit à Marbourg, arrondissement de Cassel (province de Hesse-Nassau). Du parti démocratique allemand. Né le 6 janvier 1875, à Munster ; évangélique. Il fréquente l'école populaire, puis le collège de Munster, étudie ensuite aux Universités de Munich, de Bonn, de Berlin et de Göttingen. Avocat stagiaire et Dr. juriste à Göttingen, 1897. Après deux ans de service préparatoire à la pratique juridique, il est reçu comme privatdocent de Droit à Göttingen en 1899. En 1900, il est nommé professeur à Breslau ; en 1902, il est envoyé à Marbourg et y exerce depuis 1903 les fonctions de professeur de Droit. Plus tard, pendant la guerre, il est nommé Président de la Commission chargée d'examiner les plaintes concernant le traite-

ment des prisonniers de guerre étrangers en Allemagne et réside à Berlin. Auteur de nombreux écrits sur l'Histoire du Droit Allemand, sur le Droit Constitutionnel, le Droit des Gens et la Politique, membre de l'Institut de Droit International, membre correspondant de l'Institut américain pour le Droit des Gens, Président de la Ligue allemande pour une entente internationale, membre de la Commission internationale d'exécution de l'Organisation centrale pour une paix permanente.

III. QUIDDE

Quidde (Louis), Dr. phil., historien, professeur privé à Munich, député de la circonscription Haute-Bavière et Souabe, du parti démocratique allemand. Né le 25 mars 1858, à Brême ; sans religion. Fréquenta jusqu'en 1876 le collège à Brême, ensuite les Universités de Strasbourg et de Göttingen, fut reçu historien en 1881 et devint collaborateur aux « Pièces allemandes du Reichstag (xiv-xv^{es} siècles). Il fut nommé par la Commission d'histoire à l'Académie des Sciences de Munich ; de 1882 à 1886 il habita Francfort-sur-le-Mein, de 1886 à 1889 Königsberg en Prusse, depuis 1890 il résida à Munich, avec une interruption de deux ans (hiver 1890-1892, comme secrétaire de l'Institut historique prussien à Rome), de 1888 à 1896 il fut Directeur « De la Revue allemande pour les Sciences historiques » qu'il avait fondée ; depuis 1887 membre, depuis 1907 membre titulaire de la Commission historique ; depuis 1892 membre de la Section d'Histoire de l'Académie. Il fit de grands voyages pour l'exploration des archives et des bibliothèques, spécialement en Allemagne, en

Autriche, en Suisse et en Italie. Entré dans la vie politique en 1893, il s'occupe activement des organisations du parti populaire allemand et plus tard du développement du parti populaire ; il subit en 1896 la peine de trois mois d'emprisonnement pour offense à Sa Majesté l'Empereur. De décembre 1902 à 1911, il fut administrateur communal ; depuis 1907 membre de la Chambre des Députés bavaroise, en 1918 deuxième Vice-Président du Conseil national provisoire de l'Assemblée nationale de l'Etat populaire bavarois. En 1892 il manifesta son activité dans le mouvement pacifiste et fonda en 1894 la Société Munichoise pour la paix. Depuis 1901 membre du Bureau international pour la Paix siégeant à Berne, en 1907 Président du 16^e Congrès de Paix mondial à Munich, depuis 1914 1^{er} Président de la Société allemande pour la paix.

Il a pris part à la publication « des pièces du Reichstag » (volumes 5, 6, 10-12). Il a publié différents écrits concernant l'histoire allemande, spécialement son histoire constitutionnelle à la fin du moyen âge : « La Ligue Souabe-Rhénane des villes dans l'année 1384 », ouvrage paru en 1884 — « l'établissement du Collège des Princes électeurs », paru en 1884 — « Des études pour l'histoire du Rhin. Ligue de 1254 », paru en 1885. Des écrits politiques : « Le militarisme dans l'Empire allemand », 1-3 édition de 1893 ; « Caligula, une étude sur la folie des Césars romains » (30 éditions, 1894 ; « Les éclairs de la Réaction », 1895, « Catalogue de la Bibliothèque de l'Union démocratique », 1899 ; « Réforme bavaroise des impôts », 1909 ; Questions nationales de vie et d'honneur », 1910 ; « Le développement de l'Idée et du Droit dans l'histoire », 1911 ; « La discipline scolaire et la maison pater-

nelle », 1911 ; « Organisation de l'Union interparlementaire », 1911 (aussi en ce qui concerne la France) ; « Comment je donne mon explication en ce qui concerne les impôts », 1911.

« Projet pour une convention sur la limitation des armements », 1915 (aussi en ce qui concerne la France et l'Angleterre).

Pendant la guerre mondiale : « « Devons-nous annexer ? » Mémoire de la Ligue « La nouvelle Patrie », 1915 ; « Garanties réelles pour une paix durable », 1915 ; Auteur des requêtes des organisations pacifistes au Reichstag allemand : « Le pacifisme et l'état de siège », 1917 ; « La question de la paix après la Révolution russe », 1917 ; « La paix en Orient et en Occident », 1918 ; enfin des articles politiques dans les journaux allemands.

Après cette courte étude biographique de Schücking, Erzberger et Quidde, nous allons aborder directement l'étude de leurs doctrines et ensuite en faire la critique. Cette étude nous amènera à dégager l'ensemble des opinions allemandes et nous permettra en dernier lieu de déduire notre opinion personnelle sur le bien-fondé de ces théories et sur ce que nous croyons pratiquement réalisable.

Nous allons commencer d'abord par exposer la théorie du juriste allemand Schücking.

LES OPINIONS ALLEMANDES
SUR LA
RECONSTRUCTION DU DROIT INTERNATIONAL

I

OPINION
DE M. WALTHER SCHUCKING

INTRODUCTION

D'après M. Schücking, on pensait généralement en Europe que la guerre devait éclater même si l'on réussissait à résoudre pacifiquement le conflit entre l'Autriche-Hongrie et la Serbie.

Cette manière de voir était basée sur le fait suivant : l'établissement du dernier système politique de l'Europe sur des groupements d'alliances opposés les uns aux autres. De cet antagonisme provenaient les efforts impérialistes de plusieurs des Etats alliés, par exemple, la poussée russe vers Constantinople, et ces tendances se manifestaient malgré le contre-courant puissant qui existait contre eux. Comme le fait remarquer Schücking, le développement tout particulier du xix^e siècle avait arraché les Etats civilisés à leur existence isolée et transformé leur économie politique en une économie mondiale, évolution semblable à celle qui avait fait autrefois de l'éco-

nomie familiale un élément de l'économie nationale. Cette époque d'économie mondiale devait amener la reconnaissance de la solidarité internationale des intérêts. Le Droit international prenant depuis cent ans pour directive de son développement progressif l'idée essentielle de la solidarité internationale des intérêts, il fallait établir un nouveau règlement du droit pour répondre aux nouvelles contingences de la vie internationale.

Ce règlement aurait édifié pour l'époque de l'économie mondiale une organisation mondiale, organisation qui aurait reposé, bien entendu, sur l'égalité des rapports entre les Etats et non sur la disparition ou l'hégémonie de l'un d'entre eux. Il fallait assurer la paix mondiale par une réglementation internationale du Droit en prenant pour base la solidarité d'intérêt des Etats. La tendance en existait avant 1914 dans le monde civilisé, plus puissante, d'après Schücking, dans les pays de l'Entente, sans cependant y prédominer.

Mais il reconnaît qu'en Allemagne peu nombreux furent ceux qui se pénétrèrent des tendances des Conférences de La Haye dont on ne sut pas apprécier la signification politique dans son pays. A ceux qui, sans vouloir examiner particulièrement le conflit Austro-Hongrois-Serbe, concluaient à la nécessité d'une guerre mondiale à cause de la situation mondiale générale, on pouvait objecter que, si chaque conflit naissant ne pouvait être résolu pacifiquement, on aurait pu du moins empêcher la catastrophe de la guerre mondiale — en construisant progressivement l'œuvre de La Haye — et en cherchant à faire pénétrer un changement parallèle dans la psychologie des masses.

L'impression produite par cette guerre doit nous conduire

à reprendre la route abandonnée du progrès vers une organisation internationale et amener d'une façon bien plus rapide la construction des rapports entre les Etats.

La loi fondamentale de toutes les manifestations de la vie, celle d'action et de réaction, dit-il, se fait remarquer ici. L'idée du droit doit se raffermir parce qu'on a vu à quel abîme l'idée de la force mènait l'Europe. Aussi Schücking conclut-il que le premier résultat historique de la guerre mondiale doit être l'établissement d'une réglementation internationale du droit. D'ailleurs cette opinion est justifiée par la déclaration concordante des hommes d'Etat de tous les pays en guerre. Les uns et les autres envisagent comme but de l'avenir une nouvelle réglementation des rapports entre les Etats.

L'ancien Chancelier d'Empire de Bethmann-Hollweg s'est déclaré dans ce sens, le 9 novembre 1916. Le 19 juillet 1917, le Reichtag allemand a adopté le même point de vue en réclamant dans son projet de paix des garanties sanctionnées par le Droit International. Quand le Pape a adressé sa note du 1^{er} août 1917 aux Gouvernements en guerre et exprimé ses idées sur une nouvelle organisation du monde politique le Gouvernement allemand a répondu dans le même sens. Pour s'en rendre compte, dit Schücking, il suffit de lire la déclaration faite le 28 septembre 1917 par le Secrétaire d'Etat allemand von Kulmann à la Commission principale du Reichtag. D'après ce juriste, délégué par l'Allemagne à la Conférence de la paix de Versailles en 1919, la représentation populaire et la Direction supérieure de l'armée de son pays manifestent la même opinion. Schücking rappelle ensuite que sur le territoire hollandais est née de l'Anti-Orlog-Réad une organi-

sation centrale pour une paix durable. Cette organisation, qui s'étend sur les pays en guerre et les pays neutres, a préconisé dans ce but au printemps de 1915 l'établissement d'un programme minimum.

CRITIQUE

L'opinion manifestée par Schücking dans son introduction et qui peut se résumer dans la nécessité d'une réglementation internationale du Droit en prenant pour base la solidarité d'intérêt des Etats est parfaitement juste et il y a tout lieu de croire que, si cette réglementation avait existé, on aurait pu éviter la terrible guerre qui vient de se produire si désastreuse non seulement par les pertes d'hommes, les dévastations et les ruines qu'elle a causées, mais aussi par la crise économique générale qui en est la conséquence.

Mais on doit se demander si le Gouvernement allemand, si la Nation allemande elle-même, après tous les excès qu'ils ont commis pendant cette guerre en sont aussi partisans qu'ils l'affirment. Pour en être certain il faut voir l'Allemagne à l'œuvre pendant plusieurs années et, si réellement elle désire la paix, si ses rapports politiques et économiques avec les autres Etats sont basés sur la grande idée directrice d'une Société des Nations, on pourra l'admettre dans cette Société des Nations seule susceptible d'établir une véritable réglementation internationale dans les rapports des peuples entre eux.

Les moyens à employer pour obtenir cette réglementation juridique internationale sont, d'après Schücking :

- 1° La construction définitive d'une organisation internationale de justice ;
- 2° L'établissement de la liberté des mers ;
- 3° La suppression des alliances particulières et de la diplomatie secrète ;
- 4° Le rétablissement de la vie économique et sa garantie ;
- 5° Les mesures de protection contre les conflits futurs.

Construction définitive d'une Organisation internationale de Justice

Le premier moyen à employer pour obtenir une réglementation juridique internationale est, d'après Schücking, la construction définitive d'une organisation internationale de justice.

a) Aucun Etat ne doit, en cas de conflit, en venir aux armes, avant d'avoir cherché une solution pacifique de son différend. Si l'on veut éviter, dit Schücking, le retour d'une catastrophe analogue à celle d'à présent, on doit envisager en premier lieu, l'établissement d'une justice internationale. Ce problème pourrait être radicalement solutionné, si tous les Etats convenaient de soumettre chaque conflit international à une Cour de justice arbitrale dont les décisions seraient obligatoires. Il est impossible au point de vue théorique de rejeter sans réserve cette formule, qui est celle de la social-démocratie. Au point de vue scientifique, il n'y a pas de limites en ce qui concerne les cas où le tribunal arbitral aura à intervenir. Les conflits d'ordre juridique à

portée politique comme les purs conflits d'intérêts pourraient être solutionnés par un jugement arbitral si l'on voulait permettre aux juges de combler les lacunes de la réglementation juridique internationale en se basant sur le principe de justice. Malheureusement, comme le dit avec raison Schücking, de grandes difficultés s'élèvent dans la pratique. On ne peut escompter que les Puissances mondiales et les grandes Puissances consentent à renoncer à l'avenir au droit de guerre et de paix, qui, avec le droit de représentation et celui de conclure des traités et des conventions, est considéré depuis plusieurs siècles comme l'élément essentiel de la souveraineté en ce qui concerne le Droit des Gens. L'avis prédomine encore dans les différents Etats et l'observation est juste que les questions vitales et qui touchent à l'honneur national ne peuvent être soumises sans conditions au jugement incertain d'une autorité internationale. Ce sentiment, suivant sa remarque, ne peut que se fortifier tant que le Droit International demeurera inachevé et qu'il y aura par suite bien des questions à rester en suspens. Cela se produira d'autant plus qu'on donnera au jugement des autorités nationales une latitude plus étendue que n'en possèdent les tribunaux nationaux. Pourtant, et Schücking raisonne exactement sur ce point, il est impossible de maintenir le droit tel qu'il existe actuellement. Il a suffi en effet d'un conflit local, comme c'était primitivement le cas entre l'Autriche-Hongrie et la Serbie et de la question de savoir s'il était juste ou injuste de rejeter deux points de l'ultimatum du Gouvernement Austro-Hongrois pour mettre l'univers en flammes. Il est donc nécessaire de trouver un terrain d'entente entre l'intérêt réel ou prétendu des Etats de maintenir leurs droits à faire la guerre et

l'intérêt solidaire que possède la Société des Nations au maintien du droit de paix dans le monde civilisé. Or, comme il le dit très justement, on n'obtiendra la réalisation de ce compromis que si les Etats se soumettent à l'obligation de ne pas en venir aux mains avant d'avoir tenté d'obtenir une solution pacifique de leur conflit. (1)

CRITIQUE

Nous ne pouvons qu'approuver la théorie de Schücking, qu'en cas de conflit entre les Etats, aucun Etat ne devrait en venir aux armes avant d'avoir cherché une solution pacifique de son différend. Comme il le soutient, les Grandes Puissances ne renonceront que très difficilement aux droits de guerre et de paix, surtout lorsqu'il s'agira de questions vitales et de questions touchant à l'honneur national. Mais ce qu'il ne dit pas, et on ne peut le lui reprocher, c'est que l'Allemagne, moins que toute autre nation, n'est pas disposée à renoncer à ce droit. Elle l'a prouvé puisque, dans cette question des deux points de l'ultimatum Austro-Hongrois rejetés par la Serbie, elle s'est déclarée solidaire du Gouvernement de François-Joseph et a permis par suite à la guerre mondiale de se déchaîner, alors que pourtant il ne s'agissait, ni pour l'Allemagne, ni pour l'Autriche, de questions vitales ou de questions touchant l'honneur national. Schücking a raison en indiquant que seule la Société des Nations peut empêcher des conflits de se produire entre les Etats si l'intérêt

(1) Nous renvoyons sur ce point à l'art. V du programme minimum de la Conférence de la Haye : les Etats doivent se mettre d'accord pour soumettre leurs différends à une procédure pacifique.

des Etats de faire la guerre s'incline devant l'intérêt solidaire des Etats faisant partie de la Société des Nations au maintien de la paix dans le monde. On peut espérer que ce résultat sera obtenu malgré les intérêts divergents, d'ordre économique surtout, entre les Etats, lorsque tous les pays du monde feront partie de la Ligue des Nations. Il dépend de l'Allemagne, puisque l'Autriche-Hongrie et la Turquie ne comptent plus par suite de leur démembrement et que la Bulgarie est une petite Puissance, de montrer par son attitude vis-à-vis de l'Europe et du monde dans les questions qui pourront être soulevées en matière politique ou économique et par sa bonne foi dans l'exécution des engagements pris par elle au moment de la signature du dernier traité de paix de Versailles qu'elle est digne de faire partie de cette Société des Nations qui, si elle n'est pas une garantie absolue qu'il n'y aura jamais plus de guerres dans le monde, arrivera du moins à en diminuer le nombre et empêchera qu'elles éclatent aussi facilement.

b) De l'avis de Schücking, au lieu de fonder une Ligue particulière pour renforcer la paix, comme il en est question dans la proposition américaine, il faut achever de construire l'œuvre de La Haye qui contient les articles essentiels d'une organisation internationale de la paix. L'idée d'une Ligue pour renforcer la paix propagée par des particuliers américains à tendance pacifiste sous la direction de l'ancien Président Taft est superflue et nuisible, puisqu'on trouve dans l'œuvre de La Haye tous les articles nécessaires pour l'organisation internationale de la Paix. C'est avec raison que l'on a appelé les arrangements de La Haye de 1899 et de 1907 « Conférences de la Paix ». Sans doute

on y a codifié le droit de la guerre, mais on peut se rendre compte d'après les discours des personnalités dirigeantes et les protocoles officiels que les différents Gouvernements sont convaincus que la Convention pour la terminaison pacifique des querelles internationales est le principal résultat du travail en commun.

Cette Convention a créé pour l'exécution de ses buts une certaine organisation, c'est-à-dire « Une Cour arbitrale permanente » avec « Un Bureau international » comme Greffe, et « Un Conseil d'administration international » comme autorité supérieure. En même temps s'est fondée une Association de Droit des Gens ayant pour but de conserver la paix internationale ; cette Association doit être considérée comme une Ligue mondiale des Etats, mais cette Ligue agit en toute liberté. Déjà dans les Conférences de La Haye on peut trouver les bases d'une Ligue pacifique mondiale vers laquelle tendent les Puissances. Schücking fait à ce propos la réflexion qu'on doit faire disparaître les froissements politiques si l'on veut édifier cette Ligue en pays neutre et si l'on ne veut pas pousser les Puissances Centrales à éviter d'en faire partie en raison de l'hostilité à leur égard du groupement des Etats réunis sous la direction du Président Wilson.

CRITIQUE

M. Schücking a parfaitement raison en disant qu'il faut achever l'œuvre de La Haye par l'organisation internationale de la paix et développer l'Association de Droit des Gens qui a pour but de la conserver. Mais il a tort quand il affirme que les Etats de la Quadruple Entente (France, Angleterre, Etats-

Unis, Italie) se montrent hostiles à l'entrée de l'Allemagne dans la Ligue des Nations. Les Etats de la Quadruple Entente ne ferment pas à l'Allemagne l'entrée dans cette Ligue, mais comme l'Allemagne a tout bouleversé dans l'Europe et dans le monde, comme, si elle l'avait voulu, on aurait pu éviter le fléau de la guerre, ils veulent, avant de l'admettre dans la Société des Nations, qu'elle fournisse la preuve que sa mentalité s'est modifiée avec la forme de son Gouvernement et elle peut d'ici quelques années en donner la conviction si elle veut se résoudre à exécuter loyalement les conditions de paix que la Quadruple Entente victorieuse lui a imposées.

c) Pour réaliser ce but, il est entendu que la Conférence de la Paix de La Haye se réunira périodiquement en tant qu'organe supérieur de l'Union de La Haye des Etats civilisés et qu'elle aura un organe permanent pour préparer ses travaux. Schücking partage l'opinion générale qu'il est nécessaire de compléter l'œuvre de La Haye pour atteindre le but en question. Grâce aux décisions prises aux Conférences de La Haye la Cour arbitrale permanente a pu solutionner pacifiquement, avant la guerre mondiale, une douzaine de conflits plus ou moins délicats entre les Etats. Citons parmi ceux-ci l'affaire de Casablanca entre l'Empire allemand et la France qui avait déterminé une agitation politique assez pénible. Comme le fait remarquer assez justement Schücking, l'existence internationale de la paix n'est pas entrée suffisamment dans la conscience des masses à cause des imperfections des Institutions de La Haye. Il prétend d'autre part que ces Institutions ne pouvaient amener une solution pacifique du conflit entre la Serbie et l'Autriche-Hongrie. On doit chercher à assurer

la périodicité des Conférences de La Haye de manière à donner à la Ligue des Nations son principal organe et les Etats devraient adopter sans difficulté cette méthode. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit. La tendance à la périodicité des Conférences de La Haye a existé depuis le début. En effet la deuxième Conférence ne s'est pas terminée sans qu'on n'y ait exprimé unanimement le vœu de la réunion d'une troisième Conférence après un espace de temps égal à celui qui s'était écoulé entre la première et la deuxième réunion. On formula en même temps le vœu suivant :

Il faut attirer l'attention des Puissances sur la nécessité de préparer les travaux de cette troisième Conférence pour que ses délibérations puissent être menées avec l'énergie et la rapidité nécessaires. Pour atteindre ce but, la Conférence déclara souhaitable qu'un comité préparatoire fut désigné par les Gouvernements deux ans environ avant la réunion de la Conférence afin de :

- 1° Réunir les différents projets à présenter à la Conférence ;
- 2° Fixer les questions mûres pour une réglementation internationale ;
- 3° Préparer un programme que les Puissances auraient à établir rapidement de manière que l'on puisse l'examiner à fond dans les différents pays.

Ce comité avait encore pour tâche de proposer une organisation et un règlement de la Conférence.

On voit par là que les décisions de la Conférence de La Haye avaient donné des indications importantes pour l'avenir. Bien qu'on ait généralement déclaré dans le public que ces Conférences étaient inutiles, Schücking pense que la Conférence de la paix revenant régulièrement, le Comité préparatoire

devrait en tant qu'organe supérieur devenir au moins périodique et qu'on devrait se proposer de rendre cette autorité permanente afin qu'elle soit un signe visible de la Conférence. (1)

Ce Comité préparatoire, et ce que Schücking dit du Comité allemand peut s'appliquer aux différents pays, aura suffisamment de travail à examiner et à réviser les nombreux projets que lui présenteront les corps professionnels comme l'Institut de Droit International, les Chambres de commerce allemandes, ainsi que les particuliers afin de développer la réglementation internationale du Droit. On en arriva donc à établir à côté de la Conférence périodique un Comité permanent comme organe réellement durable. Ainsi on a déjà ressenti à La Haye en 1907 le besoin d'édifier des règles solides d'organisation et on a envisagé un règlement. Nous n'avons pas à examiner ici les particularités de ce règlement, par exemple la question de l'espace de temps qui doit séparer les deux Conférences, la question de la présidence. Constatons seulement que le problème des décisions de la majorité sera difficile à résoudre. Comme le remarque Schücking, c'est une défectuosité des Conférences de la Paix tenues jusqu'à présent d'en être resté à la vieille tradition du Droit des Gens de l'obligation de l'unanimité ou de la quasi-unanimité, mais on pourra, comme il le dit, trouver et prendre des mesures qui empêcheront de repousser les décisions quand il y aura une majorité qualifiée. Ces décisions ne pourront engager que

(1) L'œuvre des Conférences de la Paix tenues à la Haye doit être construite sur la base de l'organisation pacifique de la Société des Etats. La conférence de la Paix doit être établie avec une organisation durable et des séances périodiques.

les Etats qui les auront consenties parce qu'on est obligé de tenir compte du principe maintenu de la souveraineté des Etats. D'où la conséquence que toutes les Institutions de la Ligue des Etats de La Haye ne seront pas communes à tous les Etats de la Ligue. A côté du statut la Conférence de la Paix et son Comité permanent auront besoin d'un règlement. Il y a déjà des travaux préparatoires pour ces questions. (1)

CRITIQUE

Schücking est de l'avis de la grande majorité des juristes de Droit International des différents pays qu'il est nécessaire de compléter l'œuvre de La Haye si l'on veut maintenir la paix. Son opinion, qui est d'ailleurs l'opinion générale, est parfaitement fondée. Il a également raison quand il parle d'assurer la périodicité des Conférences de La Haye. Nous ne pouvons aussi qu'approuver sa conception d'établir dans dans chaque pays un Comité préparatoire chargé d'étudier soigneusement les projets qui seront présentés à la Conférence. Mais nous ne sommes pas de son avis quand il prétend que les Institutions de La Haye ne pouvaient amener une solution pacifique du conflit entre l'Autriche-Hongrie et la Serbie. Le Gouvernement serbe acceptait d'accorder des réparations pour le meurtre de l'Archiduc héritier à Sarajewo et de punir les coupables réfugiés sur son territoire. Ce qu'il ne voulait pas, c'était permettre à une Commission d'enquête austro-hongroise d'enquêter et de poursuivre comme elle

(1) Voir le développement de l'œuvre de la Haye. Organisation de la Conférence de la Paix. Rapport de la Commission.

l'aurait fait en Autriche-Hongrie. Il aurait en effet renoncé en agissant ainsi à son droit de souveraineté et son honneur national aurait été atteint. C'est pour cette raison que la Serbie, après avoir accepté les autres conditions, refusa de laisser rechercher sur son territoire par les agents de police et les fonctionnaires de police autrichiens les prétendus complices du crime de Sarajewo. Cette action de police et de justice d'un Etat étranger sur son territoire aurait en effet porté atteinte à sa souveraineté. Mais le Gouvernement serbe consentait à accepter cette procédure si l'on employait des procédés basés sur le Droit International. Il admettait le recours à une Commission d'enquête internationale, procédé créé à la Conférence de la Paix de La Haye en 1899 :

On aurait nommé une Commission d'enquête composée de fonctionnaires autrichiens et serbes. La Serbie ne faisait aucune autre réserve ; sur ces deux points seuls concernant l'action de police et de justice sur son territoire elle se montrait intransigeante. Le juriste allemand Muller reconnaît du reste dans sa brochure « *J'accuse* » que, dès la mi-juillet (l'ultimatum date du 26 juillet), on disait dans les milieux politiques allemands qu'un ultimatum concerté entre le Gouvernement autrichien et le Gouvernement allemand devait être présenté à la Serbie et qu'il était conçu dans des termes tels que la Serbie ne pouvait l'accepter. Sazonoff, ministre de Russie, réclama une prolongation des délais de l'ultimatum ; le Gouvernement Austro-Hongrois refusa. Sir Edward Grey proposa pour aplanir le différend qui maintenant était devenu austro-russe, la Russie ne pouvant laisser écraser la Serbie, de réunir une Conférence à Londres où seraient représentées les Puissances intéressées dans le conflit : du côté russe : la

France, son alliée ; du côté autrichien : l'Allemagne ; l'Angleterre et l'Italie seraient intervenues comme amies communes des deux groupements de Puissances opposés l'un à l'autre. L'Allemagne refusa la procédure de Médiation. Sir E. Grey demanda à l'Allemagne de choisir le mode de Conciliation qui lui conviendrait le mieux. Enfin, le 31 juillet 1914, le Tzar télégraphia à l'Empereur d'Allemagne en lui offrant l'Arbitrage et se déclara prêt à s'y soumettre ; il ne reçut aucune réponse. On voit donc que, du côté de la France et de la Russie on fit tous les efforts possibles pour éviter la guerre, mais l'Allemagne soutint l'Autriche et par le jeu des alliances entre les deux Ententes ennemies la guerre mondiale se trouva déchaînée.

Nous pouvons donc conclure que, malgré l'affirmation de Schücking, on pouvait parfaitement, grâce aux Institutions de La Haye, éviter le conflit qui s'est produit entre l'Autriche-Hongrie et la Serbie. Il aurait suffi pour cela que, pour obtenir réparation de la Serbie, le Gouvernement Austro-Hongrois n'insistât pas sur les deux points qu'il avait posés dans son ultimatum et qui lésaient gravement le droit de souveraineté et l'honneur national de ce pays. Nous sommes du même avis que Schücking sur la défectuosité des Conférences de la Paix en ce qui concerne l'obligation de l'unanimité ou la quasi-unanimité et nous espérons, comme lui, qu'on prendra des mesures pour empêcher que les décisions prises soient repoussées quand il y aura une majorité qualifiée.

d) On devrait, dit Schücking, créer pour l'Union de La Haye les nouveaux organes suivants :

1° Une Cour de Justice arbitrale complètement organisée

avec différentes Chambres. Celle-ci serait compétente pour tous les conflits entre Etats susceptibles d'être portés devant le Tribunal arbitral. Elle serait également compétente pour certains différends de droit privé comme les actions contre les Etats étrangers. Ses décisions seraient obligatoires.

2° Un Office international de Conciliation et de Médiation. Cette Instance donnerait son avis sur les conflits d'ordre juridique ayant une importance politique et sur les purs conflits d'intérêts et ferait des propositions de conciliation.

Pour toutes ces raisons, l'établissement de ces deux organes s'impose. Mais il faudra réglementer la compétence de ces deux Instances. Il est question de laisser facultative la création de ce Tribunal permanent d'arbitrage.

Ses juges, contrairement aux autres autorités, seront nommés par les parties d'après les règles des Actes de La Haye et on pourra recourir à leur jugement basé sur une entente réciproque dans les cas qui relèvent de l'Office de Conciliation.

D'après Schücking, il faut, à côté de l'organisation permanente de la Conférence de la Paix, créer d'autres organisations dans le cadre même de l'Union des Etats de La Haye ; ces organisations auront pour but de maintenir la paix internationale basée sur le Droit. Si nous laissons de côté les institutions existantes, l'organisation de la justice internationale a commencé en 1899 par la fondation de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye. Cette Cour est simplement formée par une liste de noms établie de la manière suivante : chacun des Etats participants peut nommer au maximum quatre juges : ces juges doivent avoir une compétence indiscutable. Les Puissances en conflit qui se sont mises

d'accord pour recourir à la procédure de l'arbitrage ont à choisir leurs juges, elles doivent en désigner deux s'il n'y a pas une entente particulière à ce sujet, et les quatre juges ainsi choisis désignent le surarbitre. (1)'A la deuxième Conférence de La Haye de 1907 on considéra comme désirable pour différentes raisons la création d'une Cour arbitrale permanente. On faisait valoir fort justement que la procédure consistant à former un Tribunal arbitral pour chaque cas ferait perdre du temps. On disait d'autre part que l'introduction de juges nationaux dans le Conseil qui avait à rendre des jugements pourrait occasionner des abus. La partie en cause chercherait en effet souvent à s'assurer si son juge adoptait son point de vue et d'un autre côté la partie adverse témoignerait peu de confiance à ce juge. On arriverait ainsi à en maintenir difficilement la pratique et par suite aussi le développement progressif du Droit des gens et tout cela à cause du manque de permanence de la Cour de La Haye. L'on concluait donc à La Haye en 1907 à la nécessité d'établir une Cour de justice arbitrale fonctionnant, en tant que nouvelle autorité judiciaire, d'une façon véritablement permanente. Ce projet fut présenté par les Etats-Unis. Mais on ne l'accepta pas d'une manière définitive parce que les différents Etats ne pouvaient tomber d'accord sur la manière d'attribuer les sièges de juges ; on en avait une quinzaine en vue. On se borna pour cette raison à recommander aux Puissances l'acceptation du projet aussitôt que l'on tomberait d'accord sur le choix des juges et la composition de la Cour arbitrale. Comme le fait remarquer Schücking on semble maintenant en revenir à

(1) Article 32 des actes de La Haye.

ce projet. Il était donc question avant la guerre mondiale d'une Instance ayant l'autorité arbitrale nécessaire pour trancher les conflits entre les nations. L'Institut de Droit international pour les questions de Droit des gens intervint avec énergie en 1911 pour cette nouvelle création dans sa session de Christiania. On doit veiller, dit Schücking, à ce que cette Cour arbitrale ne devienne pas un cadre sans portrait comme on l'a déclaré avec raison à La Haye en 1907. Il fait très justement observer qu'on n'atteindra ce but que, si en établissant cette autorité judiciaire pour s'occuper de tous les différends susceptibles d'être jugés par le Tribunal arbitral, on parvient à transformer sa jurisprudence en lui donnant une autorité non pas facultative, mais obligatoire. Si on arrive à la conviction que pour garantir la paix internationale on doit établir une organisation politique du monde des Etats, on partagera aussi l'opinion qu'il dépend du bon vouloir des parties d'utiliser ou de ne pas utiliser cette organisation judiciaire pour maintenir la paix. Dans la vie intérieure des Etats, fait remarquer Schücking, on est parvenu à supprimer la guerre et à la remplacer par des mesures judiciaires en l'interdisant et en rendant la procédure obligatoire. Le progrès consiste donc à rendre également la procédure arbitrale obligatoire dans la vie externe des peuples. A l'objection que font certains jurisconsultes qu'il n'est pas possible aujourd'hui de soumettre tous les différends à un jugement obligatoire, Schücking répond qu'on peut se rapprocher de ce but en distinguant les conflits entre les peuples d'après leur nature interne. Il nous montre d'abord le contraste qui existe entre les conflits de droit et ceux d'intérêt. Les conflits de droit se divisent en questions de droit pur et en

questions pouvant juridiquement être considérées comme des questions de droit tout en ayant dans leur signification interne un sens politique important parce qu'elles touchent, d'après l'opinion des parties, à leur honneur, leur indépendance ou leurs intérêts vitaux. Schücking est d'avis qu'on peut établir une jurisprudence obligatoire en ce qui concerne les questions de droit pur qui ne sont pas susceptibles d'amener un contrecoup politique notable par la manière dont on les tranche.

D'ailleurs entre la première et la deuxième Conférence de La Haye on a conclu soixante-quatre conventions individuelles par lesquelles deux Etats s'engageaient à soumettre obligatoirement à la Cour arbitrale permanente de La Haye les conflits d'ordre juridique dans lesquels il s'agissait de l'interprétation des conventions internationales avec une clause de réserve pour les cas où leurs intérêts vitaux, leur honneur ou leur indépendance seraient mis en danger.

Le développement du Droit International menant de la convention individuelle au contrat collectif, la deuxième Conférence de La Haye devait établir une convention mondiale ayant pour but de soumettre les conflits de droit contenant cette clause d'honneur à la compétence obligatoire d'un Tribunal international. Ainsi la clause restrictive enlevait à la convention collective tout danger politique. On⁴⁶ veillait aussi, d'autre part, à ce que la convention collective ait à côté de sa valeur idéale de sentence obligatoire sa signification pratique.

Dans ce but, la Conférence de La Haye établit une liste de matières n'ayant pas de rapport avec la politique et pour lesquelles on excluait l'appel à l'honneur national : les cas

de conflits d'application et d'interprétation de Conventions d'Etat sur les collisions de navires, les taxes de navires, la succession des marins décédés, l'assistance des malades pauvres, la protection des travailleurs, les poids et mesures, la propriété littéraire et artistique, les revendications pécuniaires si le motif de ces revendications était solidement établi. Malheureusement, et Schücking en fait l'aveu, la Convention concernant le Tribunal arbitral mondial obligatoire a échoué à cause de l'opposition de l'Empire Allemand. Ce dernier, d'après les paroles de Zorn, l'un de ses représentants à la Conférence, « s'est montré d'une opinion diamétralement opposée à celle des principaux champions de l'idée du Tribunal arbitral ». (1) Ainsi, reconnaît Zorn, les Etats furent amenés « à rejeter la solution du grand problème de la Conférence » et « les discussions se terminèrent dans le désordre le plus complet ». Cependant les Puissances adoptèrent avec la participation de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie une résolution théorique en faveur de l'Arbitrage obligatoire.

Cette résolution est ainsi conçue :

« La Conférence se conformant à l'esprit d'entente et de concessions réciproques qui est l'esprit même de ses délibérations a arrêté la déclaration suivante qui, tout en réservant à chacune des Puissances représentées le bénéfice de ses votes, leur permet à toutes d'affirmer les principes qu'elle considère comme unanimement reconnus.

(1) Le point de vue critique de Zorn en ce qui concerne l'attitude du Gouvernement allemand est partagé par la grande majorité des juristes allemands.

Elle est unanime :

1. à reconnaître le principe de l'arbitrage obligatoire ;
2. à déclarer que certains différends et notamment ceux relatifs à l'interprétation et à l'application des stipulations conventionnelles internationales sont susceptibles d'être soumis à l'arbitrage obligatoire sans aucune restriction ;

3. à proclamer que, si on n'a pu dès maintenant conclure une convention dans ce sens, les divergences d'opinions qui se sont manifestées n'ont pas dépassé les limites d'une controverse juridique, et qu'en travaillant ensemble à La Haye pendant quatre mois toutes les Puissances du monde ont appris non seulement à se comprendre et à se rapprocher davantage, mais encore qu'elles ont su dégager, au cours de cette longue collaboration, le sentiment très élevé du bien commun de l'humanité. »

Depuis cette époque, le mouvement des idées chez les différents peuples pour établir un Tribunal arbitral en concluant une convention internationale a fait de grands progrès. La preuve en est dans ce fait qu'avant le début de la guerre cent vingt-sept contrats individuels basés sur une jurisprudence obligatoire étaient en vigueur. D'ailleurs, dit Schücking, quand les Etats envisageront dans le traité de paix mondial l'établissement d'une réglementation juridique internationale, ils en reviendront forcément à l'idée d'une convention collective et mondiale ayant pour objet l'organisation d'une jurisprudence obligatoire dans les conflits internationaux pourvu qu'ils n'aient pas une signification politique importante pour ceux qui y sont mêlés. Schücking ajoute que, voulant exposer les grandes lignes de ce développement futur, il renonce à rechercher la manière de comprendre cette restriction qu'on

appelle la clause d'honneur. La Cour de justice arbitrale aura un travail considérable avec l'examen obligatoire de tous les conflits susceptibles d'être portés devant elle. Schücking pense cependant qu'il serait souhaitable que l'Union des Etats de La Haye utilise l'existence de ce Tribunal arbitral permanent pour d'autres buts ; elle devrait pour cela créer un organisme judiciaire comportant plusieurs Chambres. Il fait ensuite remarquer que le besoin se fait sentir d'une jurisprudence internationale dans bien d'autres domaines de la vie international. On doit songer tout d'abord à la nécessité de créer un Tribunal international pour les personnes privées voulant intenter une action contre un Etat étranger et pour qui, d'après la conception admise, les Tribunaux du pays ne sont pas compétents. Il est nécessaire aussi de veiller au maintien de l'unité juridique partout où quelque matière juridique est codifiée internationalement. On arriverait ainsi à obtenir que l'interprétation de dernière instance soit faite par une autorité judiciaire internationale.

Schücking fait remarquer ensuite que du côté allemand on a indiqué le rapport existant d'après la nature des objets entre le Droit international et la jurisprudence internationale au moment des discussions de la législation unitaire sur le change. D'ailleurs nous n'avons pas seulement admis ces règles internationales dans le domaine de la législation sur le change mais aussi dans celui du Droit international privé. Avant la guerre se formait déjà une législation unitaire sur le chèque et après cette constatation il ajoute que, si les discussions en matière d'unification internationale du Droit commercial qui ont eu lieu entre les représentants des Puissances en 1866 à Anvers, en 1888 à Bruxelles, en 1889 à Paris, en 1905 à

Bruxelles n'ont pas encore conduit à un résultat, on les reprendra certainement dans un laps de temps assez prochain. Certaines questions de procédure juridique, comme celle de l'exécution des jugements étrangers, dit Schücking, nécessitent une réglementation internationale dans une convention collective, et les règles à établir en ce qui les concerne demanderont également une interprétation unitaire. Déjà nous avons pour beaucoup d'Etats un droit privé maritime international concernant l'établissement de règles unitaires en cas de collision de navires et aussi pour l'organisation des secours et du sauvetage en cas de danger maritime (prétentions au dédommagement et à une certaine indemnisation). Il est d'avis qu'on peut s'attendre à voir compléter ces règles par celles sur le droit limité de détention des armateurs et celles sur les hypothèques et privilèges des gens de mer. Le progrès nous amènera dans tous ces cas à l'internationalisation de la jurisprudence.

La deuxième Conférence de La Haye avait aussi décidé d'établir « une Cour internationale de prises » pour unifier la jurisprudence dans les questions de Droit des Gens concernant le Droit maritime. Si, dit Schücking, cet organisme n'a pas fonctionné avant la guerre mondiale, c'est parce qu'on n'avait pas encore ratifié la codification des règles matérielles du Droit maritime en temps de guerre prévue par la déclaration de Londres. Il pense qu'on reviendra sur ces idées et qu'on créera une Cour arbitrale internationale pour s'occuper des questions de Droit des Gens concernant la guerre maritime. Il est d'avis, qu'à cause de toutes ces compétences de la juridiction internationale, on devrait créer dans la Cour de Justice arbitrale une Cour arbitrale unitaire composée de dif-

férentes Chambres. Schücking trouve également que, si cette Cour arbitrale avec différentes Chambres existait, on devrait trouver un moyen juridique pour porter les questions que l'on aurait à discuter non en dernière et suprême instance, mais en première instance, de la Chambre particulière devant l'ensemble des Chambres du Tribunal.

CRITIQUE DE LA CONCEPTION DE COUR DE JUSTICE ARBITRALE DE SCHUCKING

Schücking a raison lorsqu'il soutient que pour maintenir la paix internationale basée sur le droit il faut, à côté de l'organisation permanente de la Conférence de la Paix, créer d'autres organisations dans le cadre même de l'Union des Etats de La Haye. Il expose comment l'organisation de la Justice internationale a commencé en 1899 par la fondation « de la Cour permanente d'arbitrage » et indique la composition de cette Cour. Il parle ensuite de la deuxième Conférence de La Haye de 1907 et des raisons pour lesquelles on y considéra comme désirable la création d'une Cour arbitrale permanente. Ces raisons que nous avons déjà exposées et que nous pouvons résumer en quelques mots : éviter la perte de temps occasionnée par l'établissement d'une Cour arbitrale pour chaque cas et les abus que pourrait amener l'introduction de juges nationaux dans le Conseil qui aurait à rendre des jugements. Schücking partage cette opinion de la majorité des membres de la Conférence de 1907 et nous sommes de son avis. Il dit que ce projet présenté par les Etats-Unis ne fut pas accepté définitivement parce que les différents Etats

ne pouvaient tomber d'accord sur la manière d'attribuer les sièges de juges. Cette façon d'apprécier ce qui s'est passé à La Haye en 1907 est aussi la nôtre.

Schücking fait observer, c'était l'opinion générale des membres de la Conférence de La Haye, c'est aussi la nôtre, que, si l'on veut que cette Cour arbitrale fonctionne véritablement, il faut que l'on donne à ses jugements une autorité obligatoire. Certains juristes font l'objection qu'il est impossible actuellement de soumettre tous les différends à un jugement obligatoire. Schücking leur répond, et sa conception nous paraît juste, qu'on peut se rapprocher du but en distinguant les conflits entre les peuples d'après leur nature interne. Il différencie d'abord, et cette séparation est rationnelle, les conflits de droit et ceux d'intérêt. Il subdivise les conflits de droit en questions de Droit pur et en questions pouvant juridiquement être considérées comme des questions de Droit tout en ayant un sens politique parce que les parties en cause considèrent qu'elles touchent à leur honneur, leur indépendance, ou leurs intérêts vitaux. Il est d'avis, et nous trouvons qu'il a parfaitement raison sur ce point, qu'on peut établir une jurisprudence obligatoire en ce qui concerne les questions de Droit pur qui ne sont pas susceptibles d'amener un contre-coup politique important par la manière dont on les tranche. Il rappelle que pour les conflits d'ordre juridique, où il s'agissait des intérêts vitaux, de l'honneur ou de l'indépendance des Etats, il fut question à la deuxième Conférence de La Haye d'établir une Convention mondiale ayant pour but de soumettre ces conflits à la compétence obligatoire d'un Tribunal international. Ces conflits sont de nature très délicate, aussi Schücking ne se prononce pas sur

ce point, et nous croyons qu'il sera très difficile d'obtenir des Etats qu'ils veuillent les soumettre à la compétence obligatoire d'un Tribunal international.

Schücking énumère ensuite la liste des matières établie par la Conférence de La Haye et pour lesquelles on exclut l'appel à l'honneur national. Il n'y fait naturellement aucune objection et nous n'avons pas davantage à en faire puisque cette énumération et cette distinction sont rationnelles. Il fait ici l'aveu, et son opinion est d'ailleurs partagée par Zorn, qui siégeait à la Conférence de La Haye de 1907, comme représentant allemand, et par la grande majorité des juristes allemands, que la Convention concernant le Tribunal arbitral mondial obligatoire a échoué à cause de l'opposition de l'Allemagne. C'est admettre implicitement que son pays a une certaine responsabilité dans le déchaînement de la guerre mondiale. Cependant, fait-il remarquer, les Puissances ont adopté avec la participation de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie une résolution théorique en faveur de l'Arbitrage obligatoire. Ce n'est pas là une excuse suffisante pour les Puissances Centrales parce qu'il faut longtemps avant d'arriver à la réalisation d'une résolution purement théorique. Si ces Puissances n'avaient pas fait échouer l'établissement d'un Tribunal arbitral obligatoire, on aurait probablement pu éviter la guerre mondiale, surtout que dans le conflit austro-serbe qui l'a déterminée ne se trouvait soulevée aucune question touchant à l'honneur, l'indépendance, ou aux intérêts vitaux de l'Autriche-Hongrie et que l'acceptation par la Serbie de toutes les conditions qui n'entachaient pas son honneur et sa souveraineté lui donnait pleinement satisfaction.

Schücking, et nous partageons son avis, dit ensuite que

dans le traité de paix mondial les Puissances songeront à établir une réglementation juridique internationale et qu'elles aboutiront forcément à l'idée d'une convention politique et mondiale ayant pour objet l'organisation d'une jurisprudence obligatoire dans les conflits internationaux à condition qu'ils n'aient pas une signification politique importante pour ceux qui y sont mêlés. Il a raison en déclarant que l'Union des Etats de La Haye devrait créer un Tribunal arbitral permanent pour d'autres buts et établir pour cela un organisme judiciaire comportant plusieurs Chambres. Comme lui nous trouvons qu'il est nécessaire de créer un Tribunal international pour les personnes privées voulant intenter une action contre un Etat étranger. Nous sommes de son avis sur la nécessité d'établir une autorité judiciaire internationale pour veiller au maintien de l'unité juridique dans les cas où une matière juridique quelconque sera codifiée internationalement. Schücking fait ensuite remarquer qu'on a admis dans son pays des règles internationales dans le domaine de la législation sur le change et dans celui du Droit International privé et il croit qu'on arrivera bientôt au même résultat en matière de Droit Commercial. Nous n'avons aucune raison pour contester ses déclarations et son opinion que certaines questions de procédure juridique, comme celle de l'exécution des jugements étrangers, nécessitent une réglementation internationale dans une convention collective et une interprétation unitaire pour les règles à établir, en ce qui les concerne, nous paraît parfaitement justifiée. Schücking, et nous sommes de son avis, croit également qu'on ne tardera pas à établir « une Cour internationale des prises », comme on l'a déjà décidé à la deuxième Conférence de La Haye, mais il pense que pour cela il faudra

arriver à la codification des règles matérielles du Droit en temps de guerre, règles prévues par la Déclaration de Londres.

Il émet enfin les opinions suivantes : On devrait d'abord, à cause de toutes les branches de compétence de la juridiction internationale, créer une Cour de justice arbitrale unique composée de différentes Chambres et après trouver un moyen juridique pour porter les questions à discuter, en première instance, de la Chambre particulière devant l'ensemble des Chambres du Tribunal. Nous ne voyons pas *a priori* d'objections à formuler contre cette procédure qui nous paraît rationnelle.

Schücking parle ensuite de la deuxième autorité qu'on veut établir à La Haye à côté de la Cour de Justice arbitrale, c'est-à-dire de l'Office international de Conciliation et de Médiation. Il pense que cet Office occupera une situation toute particulière pour la formation progressive de l'organisation judiciaire internationale. (1) Il ajoute qu'on a devant les yeux un modèle intéressant si l'on considère les Offices de Conciliation placés en Allemagne à côté des Conseils de Prud'hommes pour solutionner pacifiquement les conflits économiques qui éclatent à l'intérieur du pays tout en faisant remarquer, qu'en Allemagne, les Offices de Conciliation n'ont aucune compétence obligatoire. Pour établir cet Office international de Conciliation et de Médiation, dit-il, il suffit d'amener à leur complet développement les conventions déjà con-

(1) Art. V du programme minimum de La Haye : les Etats doivent s'entendre pour soumettre leurs différends à une procédure internationale. On doit, dans ce but, établir à côté de la Cour arbitrale existant à La Haye ; a) un véritable Tribunal international permanent ; b) de même un Office international permanent d'Enquête et de Conciliation.

clues grâce au Droit International actuel et surtout grâce aux Actes de La Haye. Il rappelle comment la première Conférence de La Haye a organisé une Commission d'Enquête internationale, qui, pendant la guerre russo-japonaise, s'est occupée de l'affaire du Doggerbank. Il convient d'amener à deux points de vue le développement de ces Commissions d'Enquête des Actes de La Haye. Elles doivent s'en tenir à la tâche d'éclaircir d'une façon très sérieuse les faits contestés et par contre n'émettre aucun avis sur la manière de terminer les différends pour lesquels on donne une autre interprétation des faits que la leur. Schücking trouve que, si on recherche un accommodement pacifique des conflits politiques entre les Etats, on doit donner à la nouvelle autorité judiciaire internationale établie une compétence plus étendue. Dans bien des cas il suffira qu'une juridiction impartiale éclaire simplement les faits pour rapprocher les parties, mais il considère comme désirable que l'autorité qui examine ces faits d'après une procédure d'enquête internationale formule sous la forme d'un rapport le jugement qu'elle doit rendre sur ce qui est juste ou injuste. Ainsi, après avoir établi les Commissions internationales d'Enquête du droit de La Haye, on doit en arriver forcément à organiser un Office de Conciliation et de Médiation. Il faut réaliser le progrès suivant : au lieu des Commissions d'Enquête internationales formées d'après les règles de La Haye d'une éventualité à l'autre suivant la volonté des parties en conflit, on doit établir à La Haye une autorité permanente à laquelle chaque Etat particulier qui aura à se plaindre de la manière d'agir d'un autre Etat pourra s'adresser. Schücking pense que les Commissions d'Enquête de La Haye étant ainsi transformées leur

développement doit s'opérer parallèlement à celui de la procédure du Tribunal arbitral. Ce Tribunal arbitral doit, de Tribunal isolé établi par les parties pour leurs différends particuliers et composé de la liste des juges de La Haye, devenir une Cour de Justice arbitrale et un véritable Tribunal permanent. On utilisera la médiation obligatoire pour les différends qui ne peuvent être soumis au Tribunal arbitral. Il trouve que cette solution est la conséquence naturelle des Conférences de la Paix et du développement du Droit des Gens amené par celui des contrats individuels. Schücking reconnaît que les Conférences de la Paix de La Haye n'ont pas cherché à obtenir des points de contact entre l'Institution de Droit International de Médiation et l'Office des Commissions Internationales d'Enquête. D'après lui le médiateur désigné donne aux Puissances en Conflit un conseil sur la manière de résoudre pacifiquement leur conflit. On s'est ainsi rapproché de l'idée de faire aux parties en conflit un devoir d'utiliser l'Organisation et la Médiation.

Schücking rappelle ensuite l'art. II de la Convention de La Haye ayant pour but de solutionner pacifiquement les litiges internationaux : « Les Puissances ayant participé à la Convention conviennent, en cas de dissentiment grave ou de conflit, avant d'en appeler aux armes, d'avoir recours, autant que les circonstances le permettront, aux bons offices ou à la médiation d'une ou de plusieurs Puissances amies. » Cette phrase établit une obligation théorique qui est annulée dans la pratique par une clause de circonstance. M. Schücking trouve qu'on peut, sans exagération, envisager la transformation d'un système purement facultatif en une médiation obligatoire.

D'après lui, le motif pour lequel on a décidé à La Haye de

ne pas rendre la médiation vraiment obligatoire est le suivant : l'institution traditionnelle de la Médiation a toujours été exercée par les Etats, autrefois aussi n'intervenaient comme juges arbitraux que le Pape ou les Chefs d'Etats. Malheureusement on n'a pas admis à La Haye le principe que, puisque l'on établissait avec le Tribunal d'Arbitrage permanent une autorité technique pour la jurisprudence arbitrale, autorité ne consistant provisoirement qu'en une liste de juges, on devait aussi nécessairement créer une autorité technique pour la Médiation. C'est seulement en se basant sur cette considération, qu'on peut écarter les principaux motifs invoqués à La Haye contre une médiation vraiment obligatoire. Comme le constate Schücking, le fait même que la Médiation avait été mise en usage par les Etats l'avait fait tomber dans un certain discrédit politique. Trop souvent une action politique, qui était en réalité une intervention, s'est accomplie sous les forces de la Médiation ; on a vu de puissants Etats imposer dans des moments décisifs leur volonté à des Etats plus faibles au lieu de leur donner le conseil technique qui leur était demandé. Les Puissances voulurent éviter à La Haye cette manière de faire. D'après Schücking la Conférence de La Haye aurait dû surtout s'efforcer de dépolitiser la Médiation pour lui donner un domaine d'application plus étendu. Voici comment il comprend cette dépolitisation. Son rôle ne doit pas consister à dépouiller la Médiation de son but politique pour permettre la conclusion d'un compromis pratique, mais à établir pour l'exécution de la Médiation une procédure que fera fonctionner une autorité technique ; ainsi la Médiation pourrait se produire sans dépendre de la conjoncture politique générale.

Malheureusement, ajoute Schücking, on n'a pas reconnu clairement à la Conférence de La Haye la façon dont il fallait envisager la Médiation, aussi n'a-t-on pas solutionné cette question. On a vu les conséquences de cet état de choses dans l'histoire diplomatique qui a précédé la guerre mondiale. Les Puissances Centrales rejetèrent la Médiation proposée par le Cabinet de Londres au Gouvernement allemand parce qu'elles considéraient que l'Autriche-Hongrie abdiquerait son autorité souveraine, en laissant, comme un Etat balkanique, régler par les grandes Puissances son conflit avec la Serbie et parce que, vu les systèmes d'alliances existants, elles n'avaient aucune confiance dans l'impartialité de l'Instance chargée de la Médiation. Schücking reconnaît qu'on aurait une confiance autrement grande dans un Office international de Conciliation dont le rôle consisterait simplement à donner un avis et qui ne pourrait, comme l'ont fait plusieurs fois les Etats, menacer d'une intervention les parties en conflit en employant les formes de la Médiation. Cette nouvelle autorité internationale devra, vu son but particulier, être composée d'une manière spéciale. La tâche de cet organe devra être entièrement politique, tout en étant indépendante des dispositions et des désaccords de la politique mondiale et son utilité politique consistera à amener la solution pacifique des conflits d'ordre politique. Il faudra donc investir de cette nouvelle autorité des hommes d'Etats expérimentés pour lesquels le public éprouve une certaine considération à cause de leur activité antérieure. Il serait utile de donner à ce conseil une structure juridique ; l'expérience prouve en effet que presque tous les conflits d'Etat ont aujourd'hui un côté juridique bien que l'on ne puisse actuellement leur donner une forme vrai-

ment juridique. Ce n'est pas le moment d'examiner comment on pourrait composer cet aréopage ; un travail préparatoire important a été fait sur cette question. Schücking expose ensuite qu'on a fait un autre travail préparatoire très sérieux pour délimiter les compétences mutuelles de ces deux autorités : « la Cour de Justice arbitrale » et « l'Office de Conciliation et de Médiation ». Si les deux parties sont d'accord pour envisager le conflit comme une question de droit, elles porteront leur différend devant la Cour de justice arbitrale. Si le demandeur considère le différend comme susceptible d'être porté devant le Tribunal arbitral, il le soumettra à l'autorité judiciaire désignée, mais le défendeur, s'il réussit par son interprétation à établir le caractère politique du différend, obtiendra une décision formelle renvoyant le conflit à l'Office international de Conciliation et de Médiation. Schücking est d'avis qu'on devra donner au Tribunal international à cause de sa fonction la possibilité de porter un conflit d'une autorité juridique devant une autorité politique. On devra procéder ainsi si, dans le cours de la discussion, on arrive à la conviction que des motifs politiques sont survenus qui empêchent le conflit de pouvoir être porté devant le Tribunal arbitral. Il faut de même prévoir par des prescriptions régulières le cas où une affaire soumise d'abord à l'Office d'Enquête et de Conciliation sera considérée par le parti adverse ou l'autorité compétente comme susceptible d'être portée devant le Tribunal arbitral. Le fait principal est cette nouveauté que les conflits politiques doivent être eux aussi dans toutes les circonstances soumis aux autorités de La Haye. Pour lui il n'y a aucune raison pour faire une exception en ce qui concerne les questions touchant l'honneur ou la vie d'un pays. Schücking

rappelle ce que dit Dernburg, homme d'Etat allemand d'esprit pratique, au sujet du corps des officiers allemands où, malgré le point d'honneur très développé, on a réussi à faire prévaloir le principe de droit que personne ne devait recourir aux armes pour venger son honneur avant d'avoir soumis sa querelle à un tribunal impartial. Pourquoi, dit Schücking, l'honneur national de l'Etat ne pourrait-il subir la même limitation ? En ce qui concerne les intérêts vitaux, aucune vie ne serait possible à l'intérieur d'un pays si l'individu n'était pas contraint à subordonner ses intérêts à ceux de la communauté sociale qui présentent un intérêt bien supérieur. De même, on ne peut accorder à un Etat particulier, par un recours aux armes, de mettre gravement en danger les intérêts vitaux de toute la communauté civilisée pour défendre ses propres intérêts vitaux, sans avoir essayé d'aboutir à un compromis pacifique par une discussion réglementaire devant un tribunal impartial, à condition qu'on lui offre cette possibilité dans l'avenir. A la place de ces paroles : « aucune obligation sans cette clause », on doit dire « aucune clause sans cette obligation ». Il cite ensuite Hindenburg : « Aucun peuple ayant dans les veines une goutte de sang viril et d'honneur ne voudra soumettre son existence et son honneur national à la procédure arbitrale des autres peuples. » Il répond à l'objection du maréchal, son compatriote, que, si on envisage ici une discussion forcée, d'après les principes du Droit des Gens, on ne prétend pas qu'il y a obligation pour un pays de se soumettre à l'opinion formulée, mais qu'il s'agit seulement de solliciter un avis pour aboutir à un compromis pacifique. D'autre part, ajoute Schücking, le maréchal général méconnaît ce principe que, si l'on établit une jurisprudence arbi-

trale obligatoire, un peuple n'est pas soumis à la procédure et au jugement « des autres peuples » mais à une autorité qu'il a instituée lui-même avec eux. Les conventions Bryan, dit-il ensuite, peuvent servir de modèles pour montrer la possibilité d'établir une obligation illimitée afin de contraindre à une discussion ayant pour but d'obtenir une solution pacifique des conflits. Il convient donc, comme dans le domaine de l'organisation du Tribunal arbitral, d'aboutir comme conclusion à un pacte mondial, développement poursuivi par les conventions individuelles. L'unique corollaire de la contrainte de discussion qu'établirait le Droit des Gens serait le suivant : la communauté des Etats devrait empêcher l'Etat, qui dans son intérêt se soumettrait à ces règles, d'être assailli par son adversaire, ou s'opposer à ce que l'adversaire puisse se préparer par son organisation militaire à réaliser cette surprise. Pour cela, il est nécessaire que le Tribunal permanent d'Arbitrage actuel continue à exister à côté de la Cour de Justice arbitrale et de l'Office de Médiation et de Conciliation. Cet Office de Médiation et de Conciliation, n'ayant à donner qu'un avis, ne pourra agir que d'une façon très relative pour le maintien de la paix. Aussi Schücking trouve-t-il souhaitable que les Etats prennent la décision de soumettre le plus souvent possible et volontairement le conflit où ils sont engagés à un Arbitrage entraînant pour eux une décision obligatoire.

A son avis les Puissances se décideront plus vite à adopter cette solution si, au lieu d'une Cour de Justice arbitrale dont les membres sont désignés une fois pour toutes, on crée un Tribunal arbitral qui pourra, dans chaque cas particulier, être constitué avec des personnes ayant leur confiance ; elles

devront naturellement pour le choix de ces personnes s'en tenir à une liste de juges déposée devant la Cour de La Haye. On pourra ainsi arriver à solutionner à La Haye d'une façon formelle de nombreux conflits politiques. Il rappelle ensuite les déclarations publiques faites récemment par Zorn. Ce dernier prétend que la route du Droit n'est pas en toute circonstance fermée aux affaires litigieuses d'ordre politique, mais qu'avec de la bonne volonté on peut largement la suivre. Zorn trouve que dans beaucoup de cas, peut-être même dans presque tous les cas, on pourrait préserver l'humanité des horreurs que la guerre fait nécessairement courir par les moyens actuels de destruction aux biens les plus précieux pour la vie humaine.

CRITIQUE

M. Schücking trouve avec juste raison qu'on doit nécessairement établir un Office international de Médiation et de Conciliation si l'on veut aboutir à une formation progressive de l'organisation judiciaire internationale. Pour y parvenir, il suffit de développer les conventions déjà conclues et il rappelle la Commission d'enquête internationale nommée pendant la guerre russo-japonaise pour s'occuper de l'affaire du Doggerbank. Il est d'avis de développer le rôle de ces Commissions d'enquête, mais en le limitant à l'éclaircissement des faits. Nous ne voyons aucune objection à lui opposer. Il estime que, pour résoudre pacifiquement les conflits entre les Etats, on doit donner à la nouvelle autorité judiciaire internationale établie une compétence plus étendue. Son opinion est tout à fait fondée. Il pense que l'autorité chargée d'examiner

les faits d'après une procédure d'enquête internationale doit formuler son jugement sous la forme d'un rapport. Cette façon de procéder nous paraît rationnelle étant donné le rôle assigné à la Commission d'enquête.

Il croit que de la Commission internationale d'enquête établie à La Haye on aboutira forcément à un Office de Conciliation et de Médiation. En effet les Puissances seront fatalement amenées pour trancher les conflits qui peuvent éclater entre elles à remplacer la Commission d'enquête temporaire en vue d'un cas particulier, par un Office permanent auquel pourra s'adresser chaque Etat particulier qui aura à se plaindre de la manière d'agir d'un autre Etat. M. Schücking est d'avis que l'Office de Médiation et de Conciliation deviendra permanent en même temps que le Tribunal arbitral. On utiliserait la Médiation obligatoire pour les différends qui ne peuvent être soumis au Tribunal arbitral. Nous trouvons, comme lui, que cette évolution parallèle et cette manière d'utiliser ces deux institutions devront nécessairement se produire parce qu'elles sont la conséquence naturelle des Conférences de la Paix et du développement du Droit des Gens. D'après notre auteur, les Conférences de La Haye ont cherché à former une Institution de Médiation n'ayant aucun lien avec la Commission internationale d'enquête. C'est exact.

Schücking dit aussi avec raison que d'après le procédé adopté, le médiateur désigné ne donnerait aux Puissances en conflit qu'un conseil sur la manière de résoudre pacifiquement leur conflit.

Il rappelle que l'art. II de la Convention de La Haye n'établit, pour solutionner pacifiquement les litiges internationaux, qu'une obligation théorique de médiation annulée dans la pra-

tique par une clause de circonstance. Puisqu'il est question d'établir avec le Tribunal d'arbitrage permanent une autorité technique pour la jurisprudence arbitrale, on doit aussi créer une autorité technique pour la médiation. Son argumentation est rationnelle et c'est, comme il le soutient, en se basant sur cette considération qu'on arrive à écarter les principaux motifs invoqués à La Haye contre une médiation vraiment obligatoire. La médiation dont s'étaient servis autrefois les Etats s'est trouvée discréditée parce qu'elle s'est transformée en intervention. Pour éviter cet inconvénient et donner à la médiation un domaine d'application plus étendu Schücking trouve qu'on aurait dû dépolitiser la Médiation, c'est-à-dire non pas lui enlever son but politique, mais établir pour son exécution une procédure que ferait fonctionner une autorité technique. Nous sommes de son avis et il a parfaitement raison de dire que, si on n'a pas solutionné cette question, cela tient à ce que l'on ne s'est pas clairement rendu compte à La Haye de la façon dont il fallait envisager la médiation. Il ajoute que les Puissances Centrales ont en 1914 rejeté la médiation proposée par le Cabinet de Londres au Gouvernement allemand parce qu'elles considéraient que l'Autriche abdiquerait ainsi son autorité souveraine et qu'elles n'avaient aucune confiance dans l'impartialité de l'Instance chargée de la médiation. Cette argumentation de Schücking pour montrer que les Puissances Centrales ne sont pas responsables du conflit mondial déchaîné en 1914 ne nous paraît pas fondée. Le Gouvernement serbe avait accepté toutes les conditions imposées par la monarchie Austro-Hongroise sauf celles, au nombre de deux, qui mettaient en jeu son existence en tant qu'Etat souverain et son

honneur national. Les Puissances européennes étaient disposées, si on avait recours à leur médiation, à ratifier les concessions déjà faites et à examiner si les deux Puissances en litige ne pourraient pas trouver un terrain d'entente sur les deux points où l'accord semblait impossible. Nous croyons donc inadmissible l'excuse trouvée par Schücking à l'attitude des Puissances Centrales parce que l'Autriche-Hongrie ne pouvait, d'après les concessions déjà faites par la Serbie, être en rien amenée à abdiquer une partie de son autorité souveraine et parce que l'attitude manifestée par les Puissances européennes devait donner pleine confiance dans l'impartialité de l'Instance chargée de la Médiation.

Schücking ajoute que les Puissances Centrales auraient témoigné plus de confiance si l'Office international de Conciliation s'était cantonné dans son rôle de donner un avis, mais qu'elles craignaient que la Médiation se trouvât transformée en une intervention des Puissances de l'Entente opposées à leur groupement. Mais pourquoi pense-t-il que la Médiation serait devenue une intervention ? C'est parce que, sans vouloir l'avouer, il croit que les Puissances Centrales se seraient montrées intransigeantes, quelques concessions que le Gouvernement serbe eut pu leur faire.

Dans ces conditions, et si Schücking admet que certains Etats peuvent invoquer des raisons d'intérêt supérieur pour ne pas s'incliner devant le principe de justice et d'équité, on ne comprend pas qu'il parle d'un avenir où le Tribunal d'Arbitrage permanent et l'Office de Conciliation et de Médiation également permanent pourront rendre des décisions obligatoires. Nous croyons que Schücking partage toutes ces idées, mais qu'étant Allemand il ne peut avouer que jusqu'à présent

les Puissances Centrales et tout particulièrement son pays ont empêché leur réalisation. Il soutient ensuite que cet Office de Conciliation et de Médiation devra avoir une tâche entièrement politique, mais indépendante des dispositions et des désaccords de la politique mondiale et que son utilité politique consistera à amener la solution pacifique des conflits d'ordre politique. Nous sommes de son avis sur ce point. Il dit qu'il faut investir de cette nouvelle autorité des hommes d'Etat expérimentés et jouissant de la considération du public. Nous ne pouvons qu'approuver cette manière de voir. Il est évident que seuls des hommes d'une valeur et d'une notoriété reconnue pourront imposer leur autorité pour trancher des différends aussi complexes et aussi graves que le sont les conflits entre les Etats. M. Schücking est d'avis qu'il faudrait donner à ce conseil une structure juridique. En effet, l'expérience a permis de constater que presque tous les conflits d'Etat ont aujourd'hui un côté juridique. Il parle ensuite du travail préparatoire fait pour délimiter les compétences l'une vis-à-vis de l'autre de la Cour de justice arbitrale et de l'Office de Conciliation et de Médiation. Si les parties sont d'accord pour envisager le conflit comme une question de Droit, elles porteront leur différend devant la Cour de justice arbitrale. Si le différend est considéré comme ayant un caractère politique il sera porté devant l'Office international de Conciliation et de Médiation. Cette manière de voir de Schücking coïncide avec le projet conçu dans le travail préparatoire dont nous venons de parler ; elle nous paraît tout à fait rationnelle. Il est d'avis qu'on devra donner au Tribunal international la possibilité de porter le conflit devant l'Office de Médiation si des raisons d'ordre politique interviennent dans le cours

de la discussion. On doit de même prévoir le cas où une affaire soumise d'abord à l'Office de Médiation sera ensuite portée devant le Tribunal arbitral. Nous ne voyons pas d'objection à formuler contre cette opinion. Constatons ici, dit Schücking, cette nouveauté qu'il est question de soumettre tous les conflits d'ordre politique aux autorités de La Haye ; c'est une manière parfaitement juste d'envisager les conflits tels qu'il est question actuellement de les solutionner en Droit International. Mais il va plus loin et dit qu'il ne voit aucune raison pour faire une exception en ce qui concerne les questions touchant l'honneur ou la vie d'un pays. Cherchons ici à bien comprendre la thèse soutenue par Schücking. Il prétend qu'on ne peut accorder à un Etat particulier le droit, par un recours aux armes, de mettre gravement en danger les intérêts vitaux de toute la communauté civilisée pour défendre ses propres intérêts vitaux, sans avoir essayé d'aboutir à un compromis pacifique par une discussion réglementaire devant un Tribunal impartial.

Il ajoute qu'il ne prétend pas qu'il y ait obligation pour un pays de se soumettre à l'opinion formulée, mais qu'il s'agit seulement de solliciter un avis pour aboutir à un compromis pacifique. Si, dit-il enfin, en réponse au maréchal Hindenburg d'un avis diamétralement opposé, on établit une jurisprudence arbitrale obligatoire, aucun peuple n'est soumis à la procédure et « au jugement des autres peuples » mais à une autorité qu'il a instituée lui-même avec eux. Cette argumentation très raisonnée et solidement établie, nous paraît justifiée. Mais nous sommes étonnés de la lui voir exprimer après sa façon si indulgente de juger l'attitude

de son pays dans le conflit austro-serbe. Nous pensons que sa manière de voir pourra être adoptée lorsque les idées de médiation et d'arbitrage seront mises plus couramment en pratique dans le domaine du Droit International. Pourtant, comme il le dit, les conventions Bryan peuvent servir de modèle pour montrer la possibilité d'établir une obligation illimitée afin de contraindre à une discussion ayant pour but d'amener une solution pacifique des conflits. D'ailleurs il croit qu'on y parviendra si, dans le domaine de l'Office de Médiation comme dans celui du Tribunal arbitral, les Etats arrivent à conclure un pacte mondial. Nous croyons aussi qu'on pourra alors réaliser facilement la solution rationnelle et juste qu'il propose pour résoudre pacifiquement les conflits entre les Etats. D'après Schücking l'unique corollaire de la contrainte de discussion qu'établirait le Droit des Gens serait le suivant : La communauté des Etats devrait empêcher l'Etat qui dans son intérêt se soumettrait à ces règles, d'être assailli par son adversaire, ou s'opposer à ce que l'adversaire puisse se préparer par son organisation militaire à réaliser cette surprise. Nous trouvons comme lui que cette protection de la communauté des Etats est la conséquence forcée de la contrainte de discussion. Il a parfaitement raison quand il parle de la nécessité de l'existence d'un Tribunal permanent d'Arbitrage à côté d'une Cour de Justice arbitrale et d'un Office de Conciliation et de Médiation ; c'est la conclusion où nous mènent tous les principes que nous venons de discuter.

Mais Schücking trouve que, pour contribuer efficacement au maintien de la paix, l'Office de Médiation devrait de même que le Tribunal Arbitral, rendre une décision obligatoire. Cette opinion que nous partageons est tout à fait fondée, mais elle

n'arrivera, croyons-nous, à s'imposer que progressivement et à condition qu'on réussisse à former une Société des Nations. Il croit, et nous sommes de son avis, qu'on aboutira plus facilement à une décision obligatoire si le Tribunal arbitral et l'Office de Conciliation sont composés pour chaque cas particulier de personnes ayant la confiance des Puissances ; naturellement ces personnes devront être choisies sur une liste de juges déposée à La Haye. Ainsi affirme-t-il, et nous sommes d'accord avec lui, on arrivera à solutionner à La Haye de nombreux conflits politiques.

c) L'Office de Conciliation et de Médiation ordonnera, dit Schücking, une exécution internationale, sur lesquelles les Etats se mettront d'accord au préalable contre l'Etat qui n'observera pas la procédure tracée ou se dérobera à l'accomplissement d'une décision. Les moyens de cette exécution seront la rupture de tous les rapports, le boycott économique et la contrainte militaire et ils devront être employés à l'égard de l'Etat qui ne veut pas se soumettre à la décision par tous les Etats liés par la convention. Il est également d'avis qu'on doit procéder à une exécution d'ordre international contre l'Etat qui ne se conforme pas aux règles internationales établies par le Droit des Gens en temps de guerre. Un changement aussi radical que celui qui soumettra d'abord chaque conflit à une procédure pacifique entraînera avec lui des modifications du Droit des Gens d'une grande importance. On ne pourra exiger qu'un Etat particulier engagé dans un conflit s'adresse à La Haye pour faire examiner par une autorité internationale les affaires qui l'intéressent, s'il peut craindre que son adversaire, sans souci de ses obligations internationales, au lieu

de recourir à une solution pacifique, prenne tout de suite les armes et attaque les Etats associés en train de plaider à La Haye.

La Puissance qui observera sous ce rapport le Droit des Gens, soutient Schücking, devra obtenir la garantie absolue que la Puissance avec laquelle elle est en conflit agira comme elle. Tant que la procédure sera suspendue, chaque Etat engagé dans le conflit, devra être certain de ne pas être attaqué par l'Etat qui sera en désaccord avec lui. Il est urgent, d'après les principes du Droit des Gens, d'interdire la mobilisation quand des discussions doivent avoir lieu à La Haye. La mobilisation agit en effet, l'expérience l'a prouvé, comme une grave menace et peut placer dans une situation désavantageuse l'Etat qui a manifesté la meilleure volonté pour maintenir la paix et qui a renoncé à mobiliser en attendant que l'opinion internationale se prononce (1).

Schücking soutient que, dans toutes les circonstances, on doit avoir la garantie qu'une attaque subite ne conduira pas de part et d'autre à l'emploi de la force et que la guerre ne sera pas allumée pendant les discussions de La Haye. Le plus sûr moyen pour les Etats particuliers composant l'Union de La Haye d'arriver à cette garantie est d'obtenir de la Société des Etats la confirmation collective de répondre dans tous les cas de la réglementation qu'elle a établie pour eux et qui est basée

(1) Voir dans ce sens l'alinéa VI du programme minimum de La Haye : « les Etats doivent s'engager à mener une action combinée au point de vue diplomatique, économique et militaire, pour le cas où un Etat adopte des mesures militaires au lieu de soumettre son différend à un jugement arbitral ou à la décision d'un Office d'enquête et de médiation. On voit donc bien se manifester à la Conférence de La Haye l'idée d'exclure la mobilisation pendant la discussion ».

sur le droit. L'Etat qui observe loyalement le Droit des peuples doit être protégé par la garantie collective internationale des règles sur la prévention de la guerre contre l'Etat qui brise sans juste raison la paix internationale basée sur le Droit. Quand, soutient Schücking, un Etat est menacé d'une telle violation du droit par un autre Etat, il doit pouvoir s'adresser à l'autorité internationale à La Haye et conformément au but voulu à l'Office de Conciliation et de Médiation pour obtenir immédiatement le remède voulu. En d'autres termes, la garantie de la paix internationale ayant le Droit pour fondement exige une exécution internationale. En effet, la simple garantie collective ne sera pas suffisante, si on ne prend pas d'abord les mesures grâce auxquelles l'Union des Etats de La Haye pourra satisfaire aux obligations qui lui incombent.

Ce n'est pas seulement la pensée de l'organisation centrale pour une paix durable, celle de la Ligue pour la paix, c'est aussi la pensée de Wilson dans son message au Sénat américain le 22 janvier 1917. Citons les points les plus importants de ce message concernant la question qui nous occupe : « De simples ententes ne pouvant garantir la paix, il sera sans doute nécessaire de créer une force en situation de répondre de la solidité de l'arrangement, une force plus importante que celle de quelques nations agissant par réaction ou de quelque alliance formée ou projetée jusqu'à présent et ainsi aucune Nation et aucune Association de Nations ne pourront s'opposer à elle ni lui résister. Pour être durable, la Paix qu'on veut conclure maintenant doit être une Paix garantie par la force organisée d'une humanité bien plus grande ». « Ce n'est pas, ajoute Wilson, l'équilibre, mais la communauté de Puissance qu'il faut réaliser, ce n'est pas la rivalité qu'il faut organiser,

mais la Paix commune. » D'après Schücking, une exécution internationale concertée entre les Etats doit aussi intervenir dans le cas où un Etat laissant trancher à La Haye un conflit susceptible d'être porté devant les tribunaux se refuserait ensuite à exécuter le jugement arbitral rendu. D'ailleurs, dit-il, étant données les expériences faites jusqu'ici avec les jugements arbitraux, on peut dire qu'un pareil cas ne se présentera que difficilement. Le Tribunal Arbitral ne manifestera réellement son utilité que si l'on sent derrière lui la possibilité d'une exécution internationale. Naturellement, fait-il remarquer, l'organisation d'une exécution internationale impose au Droit des Gens de nouveaux devoirs.

La forme la moins violente est la rupture de tous les rapports. On veut exercer dans ce cas une sorte de boycott diplomatique. Tous les autres Etats faisant partie de l'Union des Etats de La Haye doivent alors, expose Schücking, rompre toutes relations avec l'Etat délinquant et prescrire en même temps contre lui une excommunication internationale. On rappellera tous les ambassadeurs de sa capitale et on lui renverra tous les siens ; on suspendra toutes les conventions commerciales qu'on a conclues avec lui. Songeons à l'importance de l'Union Postale universelle pour tous les pays qui y participent et nous comprendrons clairement les pénibles conséquences qu'entraînera pour l'Etat qu'elle atteint son expulsion subite de la communauté commerciale internationale des Etats civilisés. A côté de cette exécution diplomatique on emploierait le boycott économique qui serait une mesure bien plus dure encore. On pourrait ajouter à ce moyen de contrainte, l'interdiction, pour punir l'Etat banni de la Société des Nations. Cela veut dire que l'Etat dé-

linquant ne serait pas seulement exclu de la Société des Etats, mais que les autres Etats empêcheraient l'entrée dans son domaine de tout arrivage de marchandises venant de leurs nationaux. Aucun ressortissant d'un quelconque des Etats civilisés ne devrait alors, par n'importe quelle voie procurer à l'Etat coupable des vivres, des munitions, ou quelques matières premières ou marchandises sous peine d'encourir de graves peines criminelles. Comme le fait remarquer Schücking, ce n'est que dans des cas exceptionnels qu'un Etat possèdera une puissance économique suffisante pour s'exposer sans danger à un pareil boycott économique.

On peut objecter qu'une pareille mesure n'atteindra pas de la même façon les Etats intéressés. Les Etats voisins devront, dans ces circonstances, supporter de lourds sacrifices en renonçant à l'échange des marchandises, pendant que pour un autre Etat situé sur un autre continent l'ordre de boycott n'aura aucune signification pratique, cet Etat n'ayant à recevoir aucune livraison de marchandises des Etats bloqués. M. Schücking répond à cette objection en disant que l'on ne peut imaginer le rétablissement d'une communauté organisée sans que des sacrifices soient demandés, tantôt à un pays, tantôt à un autre. Ainsi, par exemple, l'individu qui exerçant une profession libérale est en cas de guerre incorporé dans l'armée peut perdre son existence économique tandis qu'après la conclusion de la paix le fonctionnaire de l'Etat retrouve son emploi antérieur et que le paysan peut aussitôt recultiver son champ, du moins dans les régions qui n'ont pas été dévastées par la guerre. D'ailleurs, la Communauté pourra, dans les cas les plus désastreux, fournir aux individus les moyens de réparer dans une certaine mesure les sacrifices particuliers qu'ils ont dû consen-

tir. L'expérience faite dans le dernier conflit mondial nous a montré que des voisins pacifiques des Etats en guerre peuvent être plus particulièrement mis en danger par cette lutte armée parce qu'elle peut être portée sur leur territoire. On comprend donc que, conformément à la nature des choses, les pays voisins des pays en conflit aient à supporter des sacrifices particuliers en exécutant un boycott économique. Mais par l'exercice de ce moyen de contrainte le perturbateur sera vite ramené à suivre la voie régulière et les Etats voisins momentanément lésés seront les premiers à profiter du rétablissement de l'ordre (1).

On peut, ajoute Schücking, imaginer des cas où ni la menace d'une exécution diplomatique, ni celle d'une exécution économique ne seront assez efficaces pour empêcher un Etat de se précipiter à main armée sur son adversaire sans tenter auparavant d'aboutir à un compromis par une procédure pacifique. A cause de cette possibilité on doit prescrire une exécution militaire parce que c'est le moyen de contrainte le plus puissant ; les Etats particuliers auraient dans ce but à fournir leurs contingents après une réglementation préalablement établie. Comme le fait remarquer Schücking, on pourrait accomplir plus facilement cette exécution militaire si l'on assurait par des conventions la limitation des armements dans tous les Etats faisant partie de la Ligue mondiale pour la Paix ; cela n'empêcherait en rien une exécution militaire internationale.

(1) C'est une pensée de Lammasch, « *Le droit des gens après la guerre*, page 202 », de rendre celui qui a rompu la paix responsable de tous dommages résultant pour les Etats ou leurs ressortissants d'une guerre injustifiée. On pourrait à ce point de vue, dit-il, faire supporter les frais du boycott au boycott même et continuer le blocus économique jusqu'au versement de ces frais.

Il est évident que si puissant que soit un Etat particulier sur terre ou sur mer ses forces militaires ne pourront jamais se développer autant que les forces organisées de tout le reste du Monde civilisé.

Schücking nous signale encore l'objection qu'il est utopique d'attendre des Etats leur entrée en campagne pour le maintien du Droit contre le briseur de paix. On n'a même pas besoin de la discuter. En effet, les Etats neutres, après les nombreuses expériences qu'ils ont faites durant cette guerre, se diront pour l'avenir que ce n'est pas seulement un intérêt idéal qui les oblige à maintenir la nouvelle réglementation internationale, mais que leur propre intérêt vital doit les pousser à contribuer à l'extinction rapide du feu allumé à plaisir par un Etat particulier. Nous n'avons donc pas, soutient Schücking, à compter sur l'altruisme des Etats mais seulement sur leur connaissance des expériences de cette guerre. D'ailleurs si compliqué que soit le problème d'une exécution internationale réglementée il n'est pas insoluble si tout le monde civilisé est d'accord moralement pour atteindre ce but. On ne trouve pas seulement des modèles théoriques dans les rapports concernant les membres de la vieille Confédération Germanique ou de la Confédération Suisse ; la pratique du Droit international connaît des entreprises militaires faites en commun par les grandes Puissances contre des Etats particuliers et ces entreprises peuvent être considérées comme des moyens précurseurs d'une exécution internationale. Il nous suffit de rappeler l'expédition faite en commun par les grandes Puissances européennes pour châtier la Chine à la fin du dernier siècle et l'intervention des mêmes grandes Puissances contre le Monténégro pour lui faire évacuer Scutari. Schücking continue son argumentation en

disant que l'Office de Conciliation et de Médiation constitue une instance à laquelle on peut en appeler pour la protection du Droit des Gens. Il trouve que, si l'on pourvoit par des règles sur lesquelles on est tombé d'accord à l'indication expresse de la manière dont on pratiquera l'exécution ordonnée, il est arbitraire de limiter l'emploi de l'exécution internationale au cas où les principes du Droit sur la prévention de la guerre ont été violés, quand par exemple un Etat a commencé à attaquer, sans tenter tout d'abord d'obtenir un compromis pacifique.

D'après Schücking l'exécution internationale doit aussi intervenir si, la guerre ayant été régluièrement commencée, le Droit des Gens a été gravement violé par une des parties. Quand la Société des Etats sera organisée, elle devra venir en aide au pays, à qui on a causé un dommage et qui est son associé pour le maintien du Droit, qu'il s'agisse d'un Etat neutre ou des Puissances en guerre. Le pays lésé par une violation du Droit pendant la guerre pourra adresser une réclamation à l'Office international de Conciliation et de Médiation. Cet Office pourra, après avoir examiné le cas, intervenir par des mesures d'exécution contre l'Etat coupable. M. Schücking pense que l'on adoptera des mesures préliminaires avant de procéder à l'exécution. Au lieu d'intervenir immédiatement contre le pays qui fait la guerre, on devrait lui remettre d'abord un avertissement contenant l'ordre de réparer sa violation du Droit et de ne pas la renouveler et le prévenir qu'en cas de désobéissance, on interviendrait contre lui. En prescrivant les mesures d'exécution on adoptera naturellement les moyens d'exécution qui conviendront suivant la gravité de la violation du Droit. Ainsi, par exemple, au lieu de pratiquer le blocus économique complet de l'Etat coupable, on aura seulement re-

cours à des mesures d'interdiction pour empêcher l'arrivage des armes et des munitions. Schücking conclut en disant que les expériences faites pendant cette guerre nous montrent qu'il ne suffit pas d'établir des limites à la conduite de la guerre mais qu'il est nécessaire que l'autorité nationale établie veille à les faire respecter.

CRITIQUE

D'après Schücking l'Office de Conciliation et de Médiation ordonnera une exécution internationale sur laquelle les Etats se mettront d'accord au préalable contre l'Etat qui n'observera pas la procédure tracée ou se dérobera à l'accomplissement d'une décision. Nous ne voyons aucune objection à formuler sur la manière dont Schücking conçoit les mesures d'exécution en Droit international. Il énumère les moyens d'exécution qui devront être employés par les autres Etats liés par la Convention à l'égard de l'Etat qui ne veut pas se soumettre à la décision prise. Ce sont la rupture de tous les rapports, le boycott économique, la contrainte militaire. Nous n'en voyons pas d'autres à indiquer. Il dit ensuite qu'on procèdera à une exécution d'ordre international contre l'Etat qui ne se conformera pas aux règles internationales établies par le Droit des Gens en temps de guerre. Nous sommes sur ce point aussi entièrement de son avis.

Schücking déclare que la Puissance qui observe le Droit des Gens devra obtenir la garantie que la Puissance avec laquelle elle est en conflit ne mobilisera pas, ne l'attaquera pas tant qu'on discutera au tribunal nommé par les Etats les points litigieux qui les divisent. Cette opinion est la nôtre. Schücking

pense que le plus sûr moyen pour les Etats particuliers composant l'Union de La Haye d'arriver à cette garantie est d'obtenir de la Société des Etats la confirmation collective de répondre dans tous les cas de la réglementation établie pour eux. Nous croyons, comme lui, que cette sorte de caution donnée par la Société des Nations sera une garantie que les Puissances en conflit attendront la décision du tribunal international avant d'en venir aux armes. Schücking soutient que, quand un Etat est menacé par un autre Etat de la violation des règles établies par la Société des Nations pour prévenir la guerre, il doit pouvoir s'adresser à l'autorité internationale pour obtenir une exécution internationale. C'est le seul moyen d'obtenir que la Société des Etats remplisse les obligations qui lui incombent. Il nous cite ensuite des textes établissant que c'est la pensée de l'Organisation centrale pour une paix durable, celle de la Ligue pour la paix, celle aussi du Président Wilson. Tout cela nous semble parfaitement exact. Schücking soutient ensuite qu'une exécution internationale concertée entre les Etats doit aussi intervenir dans les cas où un Etat, après avoir laissé trancher à La Haye un conflit dans lequel il est engagé, refuserait après de se soumettre à la décision. Comme il le reconnaît, ce cas ne se présentera que rarement. Mais nous disons avec lui que, s'il se produit, l'exécution internationale doit intervenir ; sans cela les décisions du Tribunal arbitral permanent ou celles de l'Office de Conciliation ou de Médiation perdraient toute leur autorité. La forme la moins violente, dit Schücking, est la rupture de tous les rapports. Il explique ce qu'il entend par ce boycott diplomatique, par cette excommunication internationale. Nous ne voyons rien à ajouter ni à critiquer dans son exposition, pas plus que dans celle où il parle du boycott éco-

nomique ou de la mesure d'interdiction. Nous sommes aussi de son avis quand il trouve que ces mesures sont efficaces. Que penser maintenant de l'objection que les mesures prises n'atteindront pas de la même façon les Etats intéressés ?

Schücking répond, et c'est notre manière de voir, qu'on ne peut imaginer le rétablissement d'une communauté organisée sans que des sacrifices soient demandés tantôt à un pays, tantôt à un autre. D'ailleurs, on comprend très bien que les voisins pacifiques des Etats en guerre pouvant voir cette guerre transportée sur leur territoire aient à supporter pour l'éviter des sacrifices particuliers en exécutant un boycott économique. Il ajoute, et c'est aussi notre opinion, que grâce à ce moyen de contrainte, le perturbateur sera vite ramené à suivre la voie régulière et que les Etats voisins momentanément lésés seront les premiers à profiter du rétablissement de l'ordre. On peut, dit Schücking, imaginer des cas où ni la menace d'une exécution diplomatique, ni celle d'une exécution économique ne seront assez efficaces à l'égard d'un pays pour l'amener à se servir de la procédure pacifique avant d'entrer en guerre. Pour y remédier, il faut prescrire une exécution militaire ; nous croyons, comme lui, que ce sera dans ce cas le seul moyen de contrainte assez puissant. Avec lui nous pensons qu'on pourrait plus facilement accomplir cette exécution militaire si on limitait par des conventions les armements dans tous les Etats faisant partie de la Ligue mondiale pour la Paix. Schücking nous indique une autre objection : il est utopique d'espérer voir les Etats entrer en guerre pour le maintien du Droit contre le briseur de paix. Nous ne pouvons qu'approuver et faire nôtre sa réponse que l'on peut escompter dans ce cas l'intervention armée des Etats en se basant non sur leur altruisme mais sur leur connaissance des expériences de cette guerre.

Il croit, et c'est aussi notre avis, que l'on pourra arriver, en cas de besoin, à une exécution internationale réglementée si tout le monde civilisé est moralement d'accord pour atteindre ce but. Pour en montrer la possibilité il cite des exemples parfaitement probants et dont nous avons déjà parlé en faisant l'exposé de sa théorie sur l'exécution internationale. Comme le dit très justement Schücking, l'Office de Conciliation et de Médiation constitue une Instance à laquelle on peut en appeler pour la protection du Droit des gens. Comme lui nous trouvons arbitraire de limiter l'emploi de l'exécution internationale au cas où les principes du Droit sur la prévention de la guerre ont été violés ; nous croyons aussi avec lui que l'exécution internationale doit également intervenir, si la guerre ayant légitimement commencé, le Droit des Gens a été notablement violé par une des parties. Quand la Société des Etats sera organisée, soutient Schücking, elle devra venir en aide au pays à qui on a causé un dommage et qui est son associé pour le maintien du Droit. Cette opinion rationnelle est aussi la nôtre. Nous ne pouvons de même qu'approuver les idées suivantes émises par M. Schücking : la possibilité d'une réclamation à l'Office international de Conciliation et de Médiation pour le pays lésé par une violation du Droit pendant la guerre et l'intervention de l'Office par des mesures d'exécution contre l'Etat coupable après examen du cas. Nous trouvons, comme lui, qu'on doit adopter des mesures préliminaires, un avertissement, par exemple, avant de recourir à l'exécution et que les moyens d'exécution doivent être adaptés à la gravité de la violation du Droit. Nous sommes enfin de son avis quand il conclut que les expériences de cette guerre nous montrent qu'il ne suffit pas d'établir des limites à la conduite de la guerre, mais

qu'il est nécessaire que l'autorité internationale établie veille à les faire respecter.

d) Schücking expose que, dans les cas où l'Office de Conciliation et de Médiation a donné son avis, il faut donner à cet avis une publication internationale. Il trouve qu'une déclaration de guerre ne devra être considérée comme admissible qu'après l'expiration d'un délai sur lequel les Puissances se seront entendues une fois pour toutes. Si les Puissances en conflit n'observent pas le délai fixé, l'exécution internationale sera décrétée contre l'Etat qui sera entré le premier en guerre sans en avoir tenu compte. Il soutient que, dans les conflits qui sont de caractère politique, on ne peut obtenir de l'Office de Conciliation et de Médiation qu'un avis ; que les Puissances intéressées, contrairement à ce qui a lieu pour l'arbitrage, sont libres de suivre ou de ne pas suivre. L'avis ne doit donc avoir qu'une autorité morale. Schücking prétend que l'on ne doit pas pour cela être sceptique sur ses résultats. Il pense, que comme l'a dit justement M. Lammasch, on doit tirer de cette guerre la leçon, si l'on songe aux sacrifices énormes que doit aussi supporter le vainqueur, que l'appel au canon comme dernier argument est le moyen le plus irrationnel de donner satisfaction aux intérêts des Etats conformément au Droit. On doit veiller seulement à ce que l'effet moral de l'Avis donné puisse se produire sans entraves. Dans ce but il est nécessaire que l'Avis soit publié pour que chacun puisse se former une opinion sur le point de savoir si l'on ne pourrait dans ce cas suivre une route praticable pour la paix. Schücking dit ensuite que les Puissances qui seront directement intéressées par l'Avis ne devront naturellement pas en dénaturer la teneur

en faisant des additions ou de soi-disantes rectifications aux faits déjà établis. Pour que l'Avis puisse produire tout son effet, les Etats devront accorder un délai avant l'expiration duquel ils ne pourront déclarer la guerre. Schücking soutient que l'on doit assimiler les Etats qui adopteront les mesures militaires sans observer le délai prescrit à l'Etat qui commencera l'attaque, comme la nouvelle législation l'interdira, sans solliciter d'abord l'avis de l'Office de Conciliation.

CRITIQUE

Schücking a raison de dire que, quand l'Office de Conciliation et de Médiation a émis son avis, il faut lui donner une publication internationale et qu'on ne peut admettre une déclaration de guerre qu'après l'expiration du délai établi. Il soutient qu'en cas de non observation du délai, l'exécution internationale se fait contre l'Etat intéressé. Cette sanction est évidemment nécessaire si l'on veut faire respecter le délai donné dans l'avis émis par l'Office de Conciliation. L'Avis doit, d'après Schücking, n'avoir qu'une autorité morale et on doit avoir la liberté de le suivre ou de ne pas s'y conformer parce qu'il s'agit ici de conflits de caractère politique. On comprend la difficulté qu'il y aurait pour le moment à rendre l'Avis obligatoire lorsqu'il s'agit de contestations internationales ayant un caractère politique et on ne peut que se ranger à la thèse de Schücking. Ce dernier soutient que, pour que l'Avis puisse produire son effet moral, il faut le publier. Chaque Etat peut, nous le pensons aussi, se faire une opinion sur la manière de solutionner pacifiquement le

conflit. Nous sommes également d'accord avec lui quand il dit que l'on ne peut modifier l'Avis donné et qu'on ne peut déclarer la guerre qu'après l'expiration du délai convenu.

Nous trouvons enfin, comme lui, qu'il faut assimiler l'Etat qui viole le délai à celui qui commence l'attaque sans consulter d'abord l'Office de Conciliation.

Nous avons ainsi exposé, et critiqué, là où c'était nécessaire, le premier moyen proposé par Schücking pour établir une nouvelle réglementation internationale du Droit des Gens en discutant point par point sa théorie sur la construction définitive d'une Organisation Internationale de Justice.

Nous allons maintenant étudier, puis critiquer, le deuxième moyen indiqué par lui pour réglementer le Droit des Gens.

Établissement de la Liberté des Mers.

Le second moyen employé pour obtenir une réglementation internationale du Droit est l'établissement de la Liberté des Mers.

a) La Mer ouverte et libre devra, en tant que route de trafic de tous les Etats civilisés, être placée sous la domination de la Ligue des Etats de La Haye. Les Etats faisant la guerre doivent conserver le droit de passer en haute mer pour combattre les uns contre les autres.

Schücking affirme qu'en face de la tyrannie anglaise sur mer qui a paralysé durant cette guerre dans leur navigation les Etats neutres presque autant que les Puissances Centrales, la liberté des mers n'était pas seulement un des buts de

guerre le plus populaire des Puissances Centrales et de leurs Alliés, mais qu'elle éveillait aussi chez les neutres et chez quelques Alliés de l'Angleterre, spécialement les Etats-Unis, l'espoir d'une nouvelle réglementation des rapports internationaux du Droit.

D'après lui, des difficultés surgissent si l'on veut convertir en propositions positives de loi ce principe qui présente d'abord un contenu négatif. (1) Si l'on se demande jusqu'à quel point la liberté des mers se trouve limitée, on doit constater que cette limitation n'existe qu'en temps de guerre. Il cite ensuite l'opinion de M. Triepel dans son livre : *La liberté des mers et le futur Traité de paix* : « Il ne s'agit pas de la liberté des mers en temps de paix » et celui qui lutte chez nous aujourd'hui pour la liberté future des mers, celui-là veut aussi rendre la mer libre pour la navigation commerciale en temps de guerre. » D'après Schücking la liberté des mers se trouve limitée par trois institutions juridiques qui entravent le commerce maritime sur mer en temps de guerre, c'est-à-dire par le droit de prise, celui de contrebande et celui de blocus. Les partisans de la liberté des mers y sont opposés, mais pas tous, ni dans la même mesure. Le droit de prise, c'est-à-dire le droit de s'approprier sur mer la propriété ennemie qu'on a trouvée, est le pus impopulaire de ces droits. « On a souvent, dit Schücking, attaqué dans l'histoire du droit de guerre maritime international ce droit de butin sur mer qui est en contradiction criante avec les principes du Droit de guerre sur

(1) Le programme minimum de la Conférence de La Haye contient sous le n° 8 cette formule indéterminée : « pour faciliter la diminution de l'armement sur mer, on doit supprimer le droit de prise et garantir la liberté des mers ».

terre, mais je suis d'avis que, même si on écarte complètement le droit de butin sur mer, on n'obtiendra pas de résultat pratique aussi longtemps que l'on maintiendra le droit de contrebande. » Par ce droit on entend le droit des belligérants à s'approprier les marchandises des neutres qui peuvent être utilisées pour la guerre. Ce droit, en cas de suppression du droit de prise de la propriété ennemie, serait exercé d'abord contre l'adversaire et ensuite contre les neutres. Mais dans le développement de la guerre moderne on peut être amené à considérer comme matériel de guerre des matières premières et des marchandises très différentes. Aussi Schücking est-il d'avis que dans l'avenir, le développement plus ou moins arbitraire de l'idée de contrebande conduira à une guerre maritime qui rendra pratiquement illusoire la suppression du droit de prise maritime. Avec la théorie du voyage continu soutenue par l'Institut de Droit International pour la contrebande on aboutit à la suppression de la liberté des mers. En adoptant ce point de vue, on pourra saisir le chargement neutre parce qu'il pourrait en passant par les ports neutres faciliter l'arrivage des marchandises qualifiées contrebande. Il sera également possible avec cette théorie de s'emparer du chargement d'origine ennemie qui, grâce à son exportation par les ports neutres, procurerait à l'ennemi de l'argent et du crédit. (1) Dans la guerre qui vient d'avoir lieu, le droit de

(1) La Déclaration maritime de Londres avait essayé de limiter la théorie du voyage continu au cas de contrebande absolue, c'est-à-dire aux marchandises dont l'emploi militaire découle de leur qualité : aux armes, munitions, uniformes, etc... Les Anglais ont étendu ce principe contestable par les Ordres en Conseil du 20 août 1914 sur la contrebande relative, ce qui veut dire sur les marchandises qui, comme les vivres, sont susceptibles d'une appropriation pour la guerre. En ce

contrebande a été maintenu par l'Angleterre et basé sur l'Ordre en Conseil du 11 mars 1915 (1). On doit, d'après Schücking, écarter le droit de contrebande en même temps que le droit de prise. Il ne reste plus alors que le droit de blocus qui pourrait rendre illusoire la suppression du droit de prise et du droit de contrebande. Le blocus a pour tâche de fermer l'accès vers l'ennemi aux vaisseaux ennemis comme aux vaisseaux neutres ; le bâtiment neutre forceur de blocus devra donc être arrêté. Ainsi le blocus paralysera le commerce maritime ennemi par sa seule existence. Le développement du Droit des Gens actuel pour l'établissement juridique du blocus y a introduit des limites importantes. Ainsi la Déclaration de Droit maritime de Paris de 1856 a interdit définitivement les blocus sur le papier et la Déclaration de Droit maritime de Londres de 1908 a décidé que seules les côtes ennemies, à l'exclusion des côtes neutres, pouvaient être bloquées. L'Angleterre dans la guerre actuelle n'a décrété une déclaration formelle de blocus que pour la côte de l'Afrique Orientale allemande sans rien men-

qui concerne la contrebande relative on devait, d'après la Déclaration de Londres, exiger pour la saisie, dans chaque cas particulier, la preuve que l'envoi en question était fait pour servir à la Puissance en guerre ou aux pays administrés par elle (voir TRIEPEL.) On peut dire que l'essai fait durant cette guerre de limiter le droit de contrebande par la distinction entre la contrebande absolue et la contrebande relative a complètement échoué.

(1) D'après l'Ordre en Conseil du 11 mars 1915 les chargements qui ne sont pas composés d'objets considérés comme contrebande ne seront pas saisis. Mais l'Ordre antérieur du Conseil du 16 février 1915 va plus loin. Les mesures qu'il prescrit entravent la liberté de la mer puisqu'il enjoint de débarquer de force dans un port anglais ou allié les marchandises neutres venant d'Allemagne par un détour à travers un pays neutre ; le gouvernement anglais limite son droit à un droit de saisie ou de préemption.

tionner pour les côtes de la Mer du Nord et celles de la Mer Baltique. Mais les mesures prises par le Gouvernement anglais dans l'Ordre en Conseil du 11 mars 1915 contre l'expédition de marchandises allemandes d'origine ou de propriété par des ports neutres sur des vaisseaux neutres, mesures rendues plus restrictives encore par l'Ordre du 10 janvier 1917 concernant tous les Etats ennemis de l'Angleterre, signifient l'introduction d'un blocus étendu devant rendre illusoire les limitations du droit de blocus. (1)

Si l'on a évité le mot blocus dans les dispositions touchant cette question, le Gouvernement anglais a admis qu'il s'agit ici du blocus effectif adapté aux conditions modernes du commerce et de la guerre. De leur côté, les Etats-Unis ont concédé expressément à l'Angleterre qu'il est actuellement impossible de maintenir un blocus fermé, vu les méthodes actuelles de conduire la guerre, en particulier si l'on considère les dangers qui menacent une escadre quand elle est bloquée par des sous-marins et des avions. Schücking en conclut que les droits de prise, de contrebande et de blocus sont étroitement liés les uns aux autres. M. Niemeyer les a appelés une Trinité profane. Schücking cite ensuite en l'approuvant l'opinion de M. Triepel : « On peut écarter sans peine le blocus en utilisant l'interdiction de la contrebande, on peut se servir du même procédé pour faire disparaître le droit de prise ; mais il est difficile de supprimer la contrebande si celui qui fait la guerre sait l'utiliser. Droit de prise, contrebande et blocus sont comme trois claviers d'un instru-

(1) Schücking fait observer que le fait que la confiscation n'intervient pas, comme en cas de rupture de blocus, n'empêche pas le droit de blocus de s'exercer très sévèrement.

ment dont on peut jouer à volonté pour obtenir toujours le même ton. Il s'ensuit que le droit de prise, la contrebande et le blocus qui ne se limitent pas au domaine côtier placé sous la domination riveraine du combattant doivent être supprimés si l'on veut obtenir un résultat en ce qui concerne la liberté des mers. »

Mais Schücking pense que la suppression complète de ces trois moyens de guerre ne suffirait pas à établir une véritable liberté de la mer. Il prétend, en disant que ceux qui ont le plus approfondi ces problèmes seront de son avis, qu'on trouvera des succédanés pour remplacer ces institutions qui ont joué un rôle important durant la guerre. Il rappelle ensuite le rôle du blocus et l'importance des nouvelles inventions techniques concernant la guerre maritime dans le dernier conflit mondial. L'Angleterre a appliqué pour la première fois l'idée « du domaine de guerre » jusqu'ici complètement inconnue au Droit des Gens et en contradiction évidente avec ce Droit dans l'Ordre en Conseil concernant la Mer du Nord du 2 novembre 1914. Prétendant que les mines allemandes étaient répandues dans la mer ouverte sur la route commerciale principale de l'Amérique à Liverpool en passant par le Nord de l'Irlande, le Gouvernement anglais fit connaître qu'il considérait toute la Mer du Nord comme domaine de Guerre. Il comprit dans ce domaine les navires marchands de toute sorte, les barques de pêcheurs et tous les autres vaisseaux parce qu'ils étaient exposés à de grands dangers à cause des mines qu'on avait dû nécessairement poser et à cause des vaisseaux de guerre qui cherchaient nuit et jour les bâtiments suspects. Dans cet Acte l'Angleterre prévient tous les navires de commerce et les bâtiments pêcheurs des dangers qu'ils

courent en pénétrant dans ce domaine s'ils n'observent pas strictement les instructions de l'Amirauté. Le Gouvernement anglais conseille aux capitaines de tous les navires qui vont vers la Norvège, la Mer Baltique, le Danemark et la Hollande ou en viennent de suivre la route de la Manche et de Douvres où on leur donnera des instructions précises. En interdisant ainsi la plus grande partie de la Mer du Nord et en ne laissant ouverte que la Manche, la Grande-Bretagne a isolé la Mer du Nord de l'Océan Atlantique.

En désignant ainsi le chemin qui indiquait expressément le passage par Douvres le Gouvernement anglais pouvait tenir en son pouvoir tous les navires traversant la Mer du Nord ou en revenant.

L'Empire allemand y répondit par la déclaration de guerre maritime du 4 février 1915, par laquelle il déclarait domaine de guerre les eaux autour de la Grande-Bretagne et de l'Irlande, y compris la Manche. Le 26 janvier 1917 l'Angleterre ripostait en déclarant le blocus maritime de la côte allemande depuis le Doggerbank jusqu'à la côte hollandaise et danoise. En réponse l'Allemagne déclarait par un décret du 1^{er} février 1917 qu'elle mettait en état de blocus les eaux autour des côtes de Grande-Bretagne, de France, d'Italie et de la Mer Méditerranée orientale et qu'elle s'opposerait « par toutes les armes » à tout trafic maritime. En agissant ainsi le Gouvernement allemand pensait à un emploi illimité des sous-marins sans tenir compte des limites historiques qui existaient pour la guerre de croiseurs sous la forme des droits d'arrêt, de visite et de saisie. A la fin de janvier 1917 l'Angleterre rétablit un blocus particulier de mines pour la partie sud de la Mer du Nord et le domaine du blocus anglais fut

encore étendu à partir du 3 mai 1917. Ainsi on a bien peu observé les principes de la liberté de la mer durant cette guerre. Si on veut rétablir une véritable liberté de la mer, on doit renoncer aux nouveaux moyens de guerre actuellement employés et s'efforcer d'éviter qu'on en établisse d'autres équivalents. Peut-on atteindre ce but ? On le nie. Schücking cite l'opinion de plusieurs juristes allemands sur ce point. M. Stier-Somlo est d'avis que cette possibilité ne sera donnée qu'à l'époque de la paix perpétuelle et déclare : « Nous ne devons pas chercher à obtenir la liberté absolue de la mer parce que nous ne pouvons pas aspirer à l'impossible, comme tâche elle est inutile, comme accomplissement stérile, comme but final illogique ». Il croit donc utile, comme d'autres juristes allemands, de travailler à établir partiellement la liberté de la mer, mais sans pouvoir indiquer les moyens à employer. D'autres Allemands, cités par Schücking, tels que Triepel (1), invoquent uniquement l'idée de Puissance. Triepel dit : « la mer n'est libre que pour le puissant, jamais pour le faible. » Occupons-nous, ajoute-t-il, d'avoir un pouvoir sur mer, nous aurons aussi la mer libre. Dans ce but Triepel réclame Outre-Mer des points d'appui pour les flottes, la côte de Flandre, etc... Gierke (2) solutionne aussi cette question en invoquant l'idée de Puissance. Ainsi, comme le constate Schücking, les juristes allemands éprouvent un bien grand pessimisme en ce qui concerne la

(1) TRIEPEL : Die Freiheit der Meere und der künftige Friedensschluss, 1917, page 47.

(2) GIERKE : Abhandlung über die Kriegszeele des deutschen Volkes, Berlin, 1917. •

réforme du Droit de Guerre maritime. Le programme de Von Calker est le meilleur exemple pour montrer comment, même chez eux, on se détourne des idées de Droit. « Aucun nouvel engagement (1), dit Von Calker, par des conventions entre Etats, ne doit exister en ce qui concerne le Droit de Guerre maritime. Si, en cas de conflit armé, nous avons besoin de soumettre notre conduite à l'égard des Puissances ennemies et neutres à des règles de Droit déterminées, ces règles doivent prendre la forme de lois d'Empire. Le Droit allemand d'Empire doit, dans l'avenir, être la base de notre droit de guerre. » Stier-Somlo pense qu'il est fort possible que l'événement, dont parle Calker, se produise et il ajoute, parce qu'il se rend mieux compte de la nature des choses, que ce serait la mort du Droit des Gens en ce qui concerne la guerre maritime. M. Meurer se déclare contre ces nouvelles tendances en disant avec raison qu'il n'est pas prudent de causer la mort d'une Institution où une amélioration est encore possible. Après avoir exposé ces théories, Schücking les discute. On devrait comprendre, dit-il, ce qui signifie cette tendance que chaque Puissance en guerre se donnerait à elle-même sa loi et la guerre mondiale nous a montré clairement où une pareille théorie peut conduire.

Exposons maintenant tout au long la manière dont Schücking conçoit la liberté des mers. « C'est, dit-il, le rôle d'un professeur de Droit des Gens de contribuer à détruire un Droit des Gens de cette espèce. » Il croit inadmissible qu'on puisse aboutir à un résultat avec cette idée de Puissance. Les

(1) Von CALKER : Das Problem der Meeresfreiheit und die deutscher Völkerrechts Politik, 1917, p. 27.

neutres n'y verront qu'un effort pour remplacer la domination maritime anglaise par la domination maritime allemande et ne comprendront pas ce qu'ils y gagneront ; sans examiner la possibilité d'atteindre le but en question on peut affirmer que l'Allemagne obtiendrait un mauvais résultat. On maintiendrait ainsi après cette guerre le siècle de la concurrence aux armements avec toutes ses conséquences et il en résulterait un danger permanent de guerre, mais où trouverait-on les moyens financiers d'augmenter cette concurrence ? La pensée de « politique réaliste » de conquérir la liberté de la mer par un développement de Puissance est bien plus utopique que l'espoir dans la réorganisation des rapports maritimes entre les Etats en se servant de l'idée de Droit. Pour obtenir un résultat pratique il faudra donc, dit Schücking, faire une œuvre radicale et non pas seulement, comme le veut Meurer, aspirer à des réformes de détail.

Il pense que la suppression de tout le droit de prise, la mise de côté complète du blocus commercial, la renonciation au droit de blocus maritime ou à la déclaration de domaine de guerre, l'élimination de l'idée de contrebande relative représenteraient certainement de grands progrès pour le Droit de Guerre maritime international, mais resterait encore le danger qu'on trouve de nouveaux moyens techniques qui ne seraient pas touchés par cette interdiction. D'ailleurs, ajoute-t-il, qui peut après les expériences de la guerre mondiale, garantir l'observation exacte de ces règles dans l'avenir ? Meurer répond à cette question en revenant à l'idée de Puissance. D'après lui les sous-marins allemands et un nouveau groupement de Puissances dans le monde civilisé doivent maintenir l'Angleterre dans des limites légales. Schücking

trouve qu'on ne peut se contenter de cet espoir, qu'on ne sait pas quelles armes on pourra dans l'avenir opposer aux sous-marins allemands. Il est d'avis que le système purement négatif de l'équilibre a trop mal fait ses preuves sur le continent pour qu'on puisse attendre de grands résultats de son application aux Puissances du monde et aux Mers du monde. Il dit ensuite que le maintien de cet équilibre exigerait pour le moins la continuation de la concurrence aux armements. Mais comme, d'après lui, et c'est aussi notre avis, cette dernière est impossible sans entraîner la ruine de toute la civilisation humaine à cause du fardeau des dettes existantes, il trouve que l'on doit chercher dans une autre direction la solution du problème. On doit d'abord se demander où prend racine ce fait que les belligérants peuvent disposer librement de la haute mer et comprimer ainsi entièrement le travail économique des Neutres. Certains juristes prétendent qu'on peut justifier cette manière de voir en invoquant l'absence de toute réglementation publique et le fait que, dans l'esprit du Droit International, on a considéré jusqu'ici la mer ouverte comme n'étant la propriété de personne, comme ne pouvant être soumise à l'empire d'un pays. Schücking pense qu'il faut rompre avec ces principes. Si, depuis plusieurs siècles, on a pu faire triompher en temps de paix le principe de la liberté des mers malgré les prétentions de plusieurs nations à leur utilisation exclusive, c'est en se basant sur le principe que la mer n'est pas la propriété des Etats ; on ne peut donc obtenir la liberté des mers, en temps de guerre, qu'en plaçant les mers sous le contrôle organisé des Etats civilisés. Au point de vue juridique, soutient Schücking, on ne peut douter de la possibilité de la

domination sur mer de la Société des Etats. Il rappelle qu'on a enseigné comme principe juridique de la liberté des mers, en se rattachant à la doctrine de Hugo Grotius, que la mer ouverte ne pouvait être soumise à la souveraineté d'un Etat, parce qu'il est impossible de la délimiter, de la gouverner et de l'épuiser. Mais ces arguments contestables n'auraient jamais amené le maintien du principe de la liberté des mers si l'on n'avait établi cette liberté de la mer ouverte dans l'intérêt solidaire des nations civilisées en l'exemptant de toute domination des Etats particuliers qui revendiquaient pour eux des parties de la mer. Avec les moyens techniques de la navigation moderne on peut, soutient-il, limiter la mer, puisqu'on peut à chaque moment établir le point où on se trouve sur la mer. On ne peut donc prétendre davantage qu'il est impossible à un Etat de dominer sur mer. En effet le développement technique de la construction moderne des navires a conduit à ce résultat qu'un seul Etat comme l'Angleterre peut rendre la navigation sur mer dépendante de sa volonté sur un vaste domaine maritime à cause de l'excédent de puissance de sa flotte. On doit naturellement comprendre la domination sur mer d'une façon conforme à la réalité. Il ne s'agit pas, dit Schücking, de disposer d'une rangée fermée de navires placés à une distance aussi rapprochée que possible pour interdire l'entrée de la mer, mais seulement de pouvoir entraver sérieusement le commerce et la navigation. L'opinion qu'il est impossible d'épuiser la mer et ses trésors n'est pas non plus une conception juste et l'expérience de la pêche dans la Mer du Nord ainsi que l'exploration scientifique internationale de la mer l'ont suffisamment démontré. Donc on ne peut au point de vue

juridique élever aucune objection contre la domination de la mer et c'est l'intérêt solidaire du monde civilisé qui a conduit à la liberté du commerce et à celle de la navigation. Les Etats ont reconnu qu'ils se trouvaient mieux du régime de la liberté sur mer que de celui de la domination de certaines parties de la mer par quelques Etats et ils ont été ainsi amenés à la conviction juridique qu'il était préférable de ne pas avoir à subir sur mer une domination politique. Schücking se demande ensuite si, vu la manière et la méthode avec lesquelles les combattants profitent de la liberté des Etats sur mer et paralysent le commerce neutre par leurs moyens de guerre, il ne vaudrait pas mieux remplacer le principe de la liberté des Etats sur mer par le principe plus élevé d'une Union des Puissances composant des Etats civilisés. D'après lui la vraie liberté de l'individu est garantie par l'existence d'une réglementation publique et il trouve qu'il doit en être de même pour les sujets de Droit Maritime. Ainsi les Etats particuliers ne pourront acquérir la vraie liberté que par l'organisation d'une réglementation placée au-dessus de la politique. Il indique que le développement en temps de paix de certains buts solidaires ou l'établissement d'une union plus étroite des Etats civilisés a amené des arrangements pour une police internationale de la mer, c'est-à-dire pour une domination commune de la mer afin de combattre la piraterie et le commerce des esclaves sur mer, de surveiller la pêche de la Mer du Nord, de protéger les câbles sous-marins, de supprimer le commerce de l'eau-de-vie parmi les pêcheurs de la Mer du Nord. Schücking soutient qu'il importe d'édifier ces arrangements et, en se basant sur les expériences de la dernière guerre mondiale, d'amener le Droit des Gens à se déve-

lopper d'une façon conforme à la nature des choses. D'après lui, au contrat individuel par lequel quelques Etats ont réciproquement concédé à leurs vaisseaux de guerre certains droits de police maritime sur le domaine limité de l'Océan doit succéder le contrat mondial qui s'étendra sur toute la superficie de la mer ouverte non seulement pour établir une réglementation dans un but particulier d'administration mais aussi pour constituer sur mer un pouvoir jouissant d'une pleine autorité. M. Schücking attribue au juriste Van Vollen-Hoven le mérite d'avoir fait discuter l'idée de police internationale sur mer quelques années avant la dernière guerre. Actuellement on voit l'Angleterre exercer la domination des mers, on ne peut donc douter que la Communauté des Etats puisse arriver à la même situation par ses moyens de puissance. On trouve cette Communauté organisée dans l'Union des Etats de La Haye, il s'ensuit que la domination sur mer doit échoir à l'Organisation de La Haye.

L'Allemagne demande l'internationalisation des mers ; au lieu de chercher à combattre pour obtenir les côtes de Flandre, elle réclame de nouveaux points d'appui pour ses flottes et dans ces faits les Puissances étrangères ont la preuve que ce pays veut réellement la liberté des mers et non leur domination. Schücking fait sien ce programme et dit que seul il peut garantir « la vraie liberté et la communauté des mers ». Ce n'est qu'en appliquant ces idées, dont parle le Pape dans sa déclaration du 15 juillet 1917 et que soutient l'ancien Chancelier d'Empire Bethmann-Hollweg dans sa déclaration du 9 novembre 1916, qu'on arrivera, déclare Schücking, « à réaliser le principe du Droit et du libre développement des Etats, non seulement sur le continent, mais

aussi sur la mer ». Il rappelle l'opinion de M. Strupp, qu'il approuve, qu'on ne peut discuter le problème de la liberté de la mer en temps de guerre sans établir une sanction. Mais, dit Schücking, on ne pourra fixer une sanction qu'en décidant la domination sur mer des Etats de La Haye, et en procédant ainsi on pourra opposer aux combattants toutes les barrières nécessaires dans l'intérêt commun de la navigation internationale. Pour assurer la liberté des mers on parle de certaines mesures militaires, mais on défend au contraire aux combattants sur le territoire maritime, à cause de son caractère international, toute action qui ne serait pas expressément permise par le Droit des Gens. Dans le doute les belligérants ne pourraient, comme membres de la communauté des Etats, que revendiquer le droit de faire franchir la mer à leurs vaisseaux de guerre pendant les hostilités. L'idéal serait d'interdire tout acte de guerre sur le domaine international de la mer ; les opérations militaires ne pourraient avoir lieu que dans les eaux et les mers territoriales appartenant aux combattants. Un certain nombre de juristes de Droit International considèrent comme pratiquement inexécutable la limitation que deux vaisseaux ennemis se rencontrant en pleine mer dans leur navigation vers le domaine maritime de l'adversaire puissent passer pacifiquement à côté l'un de l'autre. Schücking trouve que, si l'on pouvait autoriser dans ces conditions le combat sur la haute mer entre les belligérants, tout devrait se borner à la lutte d'un vaisseau de guerre contre un autre vaisseau de guerre. D'après lui, pour une question de considération technique, on pourrait adopter une opinion intermédiaire entre les deux conceptions : celle qui refuse complètement aux vaisseaux de

guerre l'utilisation de la haute mer à cause de leur caractère international et celle qui veut leur donner la mer ouverte pour les hostilités qu'elles entendent diriger l'une contre l'autre. Cette méthode permettrait par des prescriptions internationales de police d'assurer la sécurité sur certaines grandes routes du trafic international et c'est ce qu'on a réclamé avant le conflit mondial. On ne devrait, dit enfin Schücking, entreprendre aucun acte de guerre sur ces routes maritimes et les combattants devraient transporter la lutte sur d'autres parties de l'Océan. (1)

CRITIQUE

Schücking soutient l'opinion que la mer ouverte et libre sera placée en tant que route de trafic de tous les Etats civilisés sous la domination de la Ligue des Etats de La Haye. Les Etats faisant la guerre conservent le droit de passer en haute mer pour combattre les uns contre les autres. Développons sa thèse et discutons-la au fur et à mesure de son exposition. Il affirme qu'en face de la tyrannie anglaise tous les Etats réclament la liberté des mers. Disons d'abord que, si l'Angleterre exerce une véritable hégémonie sur les mers, elle n'en a, à l'époque actuelle, jamais profité pour entraver la liberté des mers, contrairement à l'opinion de Schücking, et si les

(1) Voir le discours du Président Wilson devant la Ligue de la Paix à Washington, le 27 mai 1916. Wilson préconise « une Union générale des Nations dans le but de maintenir la sûreté des grandes routes maritimes pour leur utilisation en commun et sans obstacle par toutes les nations du monde. » Dans un autre discours tenu devant le Congrès américain le 8 juin 1918, Wilson exige : « une liberté complète de la navigation en dehors des eaux intérieures excepté dans le cas où elles seraient complètement ou en partie fermées par une convention internationale ».

Puissances sont unanimes aujourd'hui à la réclamer c'est surtout, à notre avis, pour assurer, en cas d'hostilités entre deux ou plusieurs nations, la liberté du trafic international. Comme il le dit très justement la liberté des mers n'est entravée qu'en temps de guerre. Nous sommes également de son avis quand il soutient que cette liberté se trouve limitée par trois institutions : le droit de prise, celui de contrebande et celui de blocus. Ces trois droits sont étroitement liés les uns aux autres et il nous montre, qu'en temps de guerre, l'un de ces droits ne peut produire son effet qui si les deux autres peuvent être exercés en même temps d'une façon efficace par les Puissances. Il déclare ensuite que la suppression de ces trois moyens de guerre ne suffira pas à établir une véritable liberté de la mer ; il croit en effet qu'on trouvera des succédanés pour remplacer ces institutions.

A notre avis, il faudrait pour établir la liberté des mers supprimer ces trois armes de guerre, car il ne serait pas très facile de les remplacer par d'autres. Schücking montre ensuite l'importance du blocus durant la dernière guerre. Il soutient que l'Angleterre a appliqué alors pour la première fois l'idée du domaine de guerre jusqu'ici inconnue au Droit des Gens et en contradiction évidente avec ce Droit. Pour le prouver il cite l'Ordre en Conseil Anglais du 2 novembre 1914 concernant la Mer du Nord par lequel l'Angleterre prévient tous les navires de commerce et les bâtiments pêcheurs des dangers qu'il courent en pénétrant dans ce domaine s'ils n'observent pas très strictement les instructions de l'Amirauté. L'Angleterre réussit ainsi à tenir en son pouvoir tous les navires traversant la Mer du Nord ou en revenant. Sans doute le Gouvernement anglais a appliqué

l'idée du domaine de guerre jusqu'ici inconnue au Droit des Gens. Mais cette idée n'était pas en contradiction avec cette branche du Droit, comme l'affirme Schücking, parce que l'Allemagne à cause de sa façon de faire la guerre maritime par ses sous-marins et ses mines obligeait l'Angleterre à prendre cette mesure. Il cite ensuite les différentes décisions de blocus prises par la Grande-Bretagne durant la guerre et les décrets de blocus émis par le Gouvernement allemand pour y répondre. En particulier dans son décret de blocus du 1^{er} février 1917, où l'Allemagne déclare qu'elle s'opposera « par toutes les armes » à tout trafic maritime, le Gouvernement allemand pensait à un emploi illimité des sous-marins sans tenir compte, comme il le reconnaît lui-même, que la guerre de croiseurs se trouvait forcément limitée par les droits d'arrêt, de visite et de saisie. Schücking n'osé critiquer directement les abus de la guerre sous-marine faite par son pays, mais il les blâme indirectement par l'opinion qu'il exprime. Quant à nous nous prétendons que, les règles du Droit International limitant forcément la guerre de croiseurs, la politique sous-marine allemande n'avait aucune justification et qu'elle s'est montrée antihumanitaire et contraire à toutes les règles du Droit des Gens. Schücking ajoute ensuite que, si on veut rétablir une véritable liberté de la mer, on doit renoncer aux nouveaux moyens de guerre actuellement employés et s'efforcer d'éviter qu'on en établisse d'autres équivalents. Nous sommes entièrement de son avis, mais, pour qu'on puisse aboutir à cette solution, il faudrait pour commencer que l'Allemagne n'emploie plus des procédés aussi barbares que ceux de la guerre sous-marine qu'elle a faite à ses ennemis. Schücking se déclare ensuite l'adversaire de la théorie

de certains juristes allemands comme Triepel, Meurer, Von Calker, Stier-Somlo, Gierke, qui invoquent pour la liberté de la mer l'idée de Puissance. D'après eux la mer ne serait libre que pour le pays véritablement fort. Il montre, et nous l'approuvons complètement, l'immoralité d'une doctrine d'après laquelle chaque Puissance en guerre se donnerait à elle-même sa loi. Nous faisons nôtre sa réponse qu'avec l'idée de Puissance on maintiendrait la concurrence aux armements avec toutes ses conséquences et le danger permanent de la guerre avec cette complication actuelle de l'impossibilité de trouver les moyens financiers d'augmenter cette concurrence. Schücking pense que la suppression du droit de prise, la mise de côté complète du blocus commercial, la renonciation au droit de blocus maritime ou à la déclaration du domaine de guerre, l'élimination de l'idée de contrebande relative seraient un progrès mais n'empêcheraient pas de trouver de nouveaux moyens techniques pour les remplacer.

Sans doute, mais il nous semble que ces moyens ne se trouveraient pas facilement et qu'on aurait par conséquent tout à gagner à la suppression des règles actuelles. Mais, pour prendre cette mesure, il faudrait qu'on soit certain que l'Allemagne n'adopterait pas, si par hasard une nouvelle guerre éclatait, d'autres procédés de guerre maritime. Schücking se demande ensuite comment on peut résoudre ce problème de la liberté des mers. Où prend racine ce fait que les belligérants peuvent disposer librement de la haute-mer et comprimer entièrement le trafic économique des neutres ? Comme lui, nous nous élevons contre l'opinion des juristes qui justifient cette manière de voir en invoquant l'absence de toute réglementation publique et le fait que, dans l'esprit du Droit des Gens, on a considéré

jusqu'ici la mer ouverte comme n'étant la propriété de personne. Si, dit Schücking, on peut admettre ces principes en temps de paix, par contre, en temps de guerre, on ne peut obtenir la liberté des mers qu'en plaçant les mers sous le contrôle organisé des Etats civilisés. Nous partageons entièrement son opinion. Il réfute ensuite la théorie de Grotius que la mer ouverte ne peut être soumise à la souveraineté domaniale d'un Etat parce qu'il est impossible de la délimiter, de la gouverner et de l'épuiser. Il prouve le contraire. Nous sommes de son avis et nous croyons pouvoir conclure avec lui qu'on ne peut élever au point de vue juridique aucune objection contre la domination de la mer par l'Union des Etats et que c'est l'intérêt du monde civilisé qui a conduit à la liberté du commerce et à celle de la navigation. Nous trouvons que les Etats ont préféré le régime de la liberté sur mer à celui de la domination de certaines parties de la mer par quelques Etats parce qu'ils se trouvaient mieux de ce régime.

Schücking se demande ensuite si, vu la manière dont on abuse du principe de la liberté des mers en temps de guerre, il ne vaudrait pas mieux remplacer ce principe par celui d'une Union des Puissances composant les Etats civilisés. Il indique que le développement en temps de paix de certains buts solidaires a amené des arrangements pour une police internationale de la mer. Il trouve qu'on doit faire de nouvelles conventions semblables, en se basant sur les expériences de la dernière guerre mondiale. On arrivera ainsi à établir un contrat mondial qui s'étendra sur toute la superficie de la mer ouverte et qui constituera sur mer un pouvoir jouissant d'une pleine autorité. Son opinion nous paraît pleinement justifiée et sa

mise en application ne pourra que produire de bons résultats. Mais nous ne partageons pas sa manière de voir quand il reproche à l'Angleterre d'exercer la domination des mers. Nous lui répondrons encore une fois que la Grande-Bretagne n'a jamais mésusé dans la dernière guerre de ce pouvoir et que, dans le conflit mondial, les Puissances n'ont eu qu'à se louer de sa maîtrise sur ce point, qu'en particulier, grâce à cette maîtrise, la Quadruple Entente a pu triompher de la guerre injuste voulue par les Puissances Centrales. Ceci dit, nous reconnaissons avec Schücking qu'il serait souhaitable que la domination sur mer échet à l'Organisation de La Haye. Il donne des preuves qu'en demandant l'internationalisation des mers l'Allemagne veut réellement la liberté des mers. C'est possible, mais nous n'en serons convaincus que quand l'Allemagne par sa manière d'exécuter les clauses du dernier Traité de Versailles aura donné des preuves de sa sincérité et de sa bonne foi. Or sa manière d'agir actuelle nous en fait douter, — les faits sont là, — avec juste raison. Il déclare ensuite qu'une sanction est nécessaire pour opposer aux combattants toutes les barrières nécessaires dans l'intérêt commun de la navigation internationale et qu'on ne pourra fixer cette sanction qu'en décidant la domination sur mer de l'Union des Etats de La Haye. Nous trouvons son opinion tout à fait fondée et nous en déclarons partisans. Schücking dit aussi, qu'en cas de guerre maritime, l'idéal consisterait à ce que les opérations militaires n'aient lieu que dans les eaux et les mers territoriales appartenant aux combattants. C'est vrai, mais nous croyons, comme les juristes qui sont opposés à sa manière de voir, qu'il ne considère d'ailleurs que comme un idéal, que les belligérants, s'ils se rencontrent, se résigneront dif-

facilement à renoncer au combat en haute mer. En attendant, nous sommes d'avis, comme Schücking, d'adopter une conception intermédiaire permettant par des prescriptions internationales de police d'assurer la sécurité sur les grandes routes du trafic international. Nous trouvons, comme lui, qu'il faudrait empêcher tout acte de guerre sur ces routes maritimes.

b) Schücking soutient ensuite l'opinion que des mesures de guerre sur la haute mer contre la propriété privée ennemie et neutre en ce qui concerne la navigation sont inadmissibles. On doit supprimer en haute mer le droit de prise, la saisie de la marchandise mise à l'index, le blocus, la pose des mines. Si l'Union des Etats de La Haye réglemente les questions concernant la mer ouverte, on ne peut faire de plus grande concession aux belligérants que celle de leur permettre de se faire la guerre. Schücking déclare qu'il faut appliquer ici le principe de Droit que dans la guerre terrestre c'est la force armée d'un Etat qui combat contre celle d'un autre Etat et que cette lutte n'autorise pas le pillage de la propriété privée. Ainsi la nouvelle réglementation des rapports de Droit sur la haute mer a pour conséquence de faire disparaître le Droit de butin sur mer. La propriété privée ennemie sur mer doit, dit Schücking, être complètement inviolable. Il remarque que, dans la guerre sur terre, l'Etat qui fait la guerre a la possibilité juridique de réquisitionner exceptionnellement certains objets de propriété privée, ceux qu'il peut considérer comme des moyens de guerre. On voit, conclut-il, que les droits d'un des belligérants sur les parties du domaine territorial de son adversaire occupées par lui sont plus étendus que ceux qu'il

peut exercer sur le territoire maritime international. Si le droit de prise disparaît, il en est de même du droit de contrebande ; le droit de contrebande est en effet un moyen de guerre dirigé contre la navigation neutre et ce moyen ne doit pas être utilisé dans un domaine qui relève de la souveraineté de l'Union des États de La Haye. Des actes d'assistance contraires à la neutralité, ainsi le fait pour un vaisseau neutre de participer à des hostilités, pourront, soutient-il, amener le belligérant contre lequel ils sont dirigés à employer une procédure analogue à celle qu'on employait autrefois dans le cas de contrebande. Il prétend que l'ordre de blocus sur la haute mer donné par l'un des belligérants n'est pas compatible avec la domination internationale de l'Union des États de La Haye sur la mer ouverte. Il trouve qu'il devrait être interdit d'établir un barrage de domaines maritimes étendus quels que soient les moyens utilisés, un barrage analogue à ceux employés durant la guerre mondiale. Une conséquence toute particulière de son point de vue c'est l'interdiction du barrage par mines sur la haute mer. On ne devrait pouvoir se servir de mines que dans un combat immédiat entre des vaisseaux de guerre ennemis. Naturellement, ajoute-t-il, il ne devra s'agir que de mines qui, comme l'exigent déjà les Actes de La Haye pour les mines de contact indépendantes et non ancrées, deviennent sans danger une heure au plus tard après que celui qui les a posées a perdu leur surveillance. Etant donnés les droits accordés aux belligérants par les Actes de La Haye, on doit abolir le droit pour les navires de guerre et de commerce de tous les pavillons d'établir la permanence d'un blocus par le moyen de mines de contact indépendantes et ancrées. Le grand pacifiste et libre-échangiste anglais Richard

Cobden avait déjà fait remarquer, conclut-il, les grands résultats qu'on obtiendrait en empêchant que les droits de prise, de contrebande et de blocus puissent s'exercer en dehors du domaine maritime des belligérants.

CRITIQUE

Nous trouvons, comme Schücking, que les mesures de guerre sur la haute mer contre la propriété privée ennemie et neutre, en ce qui concerne la navigation, sont inadmissibles. Comme lui, nous sommes d'avis de supprimer en haute mer le droit de prise, la saisie de la marchandise mise à l'index, le blocus, la pose des mines. Nous ne voyons pas davantage d'objection à formuler contre son opinion qu'il faut, avec la nouvelle réglementation des rapports du Droit sur la haute mer, supprimer le droit de pillage maritime. Nous pensons aussi qu'avec le droit de prise disparaît également le droit de contrebande, moyen de guerre dirigé contre la navigation neutre. Schücking donne un argument très sérieux pour demander la suppression des privilèges sur mer et nous ne pouvons que l'approuver quand il dit que, dans la guerre maritime comme dans la guerre terrestre, c'est la Puissance armée d'un Etat qui combat contre celle d'un autre Etat et que cette lutte n'a rien à voir avec le pillage de la propriété privée.

Constatons ici combien les Allemands, durant la dernière grande guerre, ont peu tenu compte de l'opinion manifestée par M. Schücking, leur représentant juridique à la Conférence de la paix de Versailles. Nous admettons par conséquent sa conclusion que la propriété privée ennemie sur mer doit être complètement inviolable. Nous pensons que, si la guerre se

produit, c'est le meilleur moyen de supprimer une partie de ses graves inconvénients sur mer et nous ne croyons pas, qu'en adoptant la mesure proposée par lui, on prolongera beaucoup la durée des hostilités comme le prétendent certains juristes de Droit International. Permettre la saisie de la propriété ennemie, considérer comme contrebande de guerre la plupart des marchandises, même celles de première nécessité pour se nourrir et se vêtir et admettre leur saisie sur les navires neutres se rendant dans un port ennemi c'est, sous prétexte de vouloir terminer rapidement la guerre, la rendre plus atroce en appelant des représailles terribles de la part de l'adversaire affamé. Nous trouvons qu'il n'est pas nécessaire, dans la guerre maritime, de désigner, comme dans la guerre terrestre, certains objets de propriété privée comme susceptibles d'être pris pour des moyens de guerre. Nous pouvons donc conclure, comme Schücking, que les droits d'un des belligérants sur les parties du domaine territorial de son adversaire occupées par lui doivent être plus étendus que ceux qu'il peut exercer sur le territoire maritime international. Nous pensons que des actes d'assistance contraires à la neutralité pourront amener le belligérant contre qui ils se produisent à employer une procédure analogue à celle usitée jadis pour le cas de contrebande. Nous partageons l'opinion de Schücking que l'ordre de blocus sur la haute mer donné par l'un des belligérants n'est pas compatible avec la domination internationale de l'Union des Etats de La Haye sur la mer ouverte. Nous sommes aussi partisans de l'interdiction d'établir un barrage des domaines maritimes analogue à ceux employés durant la guerre mondiale. Nous concluons donc, avec lui, à l'interdiction du barrage par mines sur la haute mer et à celle

d'un blocus rendu permanent par le moyen de mines de contact indépendantes et ancrées. Nous n'admettons l'usage des mines, mines de contact indépendantes et non ancrées, que dans la mesure où elles sont autorisées par les Actes de La Haye et seulement dans un combat immédiat entre des vaisseaux de guerre ennemis. Mais, tout en partageant la manière de voir de Schücking, nous tenons à dire qu'on ne peut songer à mettre en application ses idées en matière de guerre maritime que si les Puissances Centrales et spécialement l'Allemagne renoncent dans l'avenir à employer des procédés analogues à ceux de la guerre sous-marine. Les différents Etats ne peuvent abandonner leurs moyens de défense et de répression, bien qu'ils ne soient pas conformes à l'évolution progressive du Droit des Gens, que, s'ils n'ont pas à redouter les abus de l'un d'entre eux, et ce résultat ne peut être obtenu que, si une Société des Nations est constituée, et que, si elle peut établir dans ce domaine, comme dans les autres domaines, des règles impératives avec des sanctions pour les cas où elles ne seraient pas observées.

c) Schücking soutient que les détroits et les canaux indispensables pour le trafic commercial international, pour autant que, d'après les règles générales, ils sont considérés comme eaux souveraines, doivent être internationalisés et que leur inviolabilité doit être assurée par une police internationale.

Il rappelle la distinction faite par le Droit des Gens entre les conventions juridiques actuelles concernant les Détroits qui réunissent ensemble des parties de la mer libre. Ces conventions sont fixées les unes par des règles générales et les autres réglementées par des contrats internationaux particuliers.

Schücking cite comme exemple des premières le Sund et le détroit de Gibraltar. Ces deux détroits doivent, d'après le Droit international, être soumis au système de la mer territoriale, ils peuvent donc avoir un caractère entièrement ou partiellement territorial et l'Etat riverain ne doit pas les fermer aux vaisseaux de guerre et de commerce des autres Puissances. Il rappelle qu'on tire cette conséquence pour les détroits indispensables au trafic commercial international du principe de la liberté de la mer. Mais il ajoute que les garanties pour l'exécution de ce principe juridique, garanties qui peuvent devenir nécessaires en temps de guerre, font défaut. C'est ce qui fait dire à M. Stier-Somlo : peut-on douter sérieusement que l'Angleterre hésiterait à fermer le passage de Gibraltar aux vaisseaux des autres pays, si elle croyait ainsi servir ses intérêts ? Schücking en conclut qu'il faut créer ces garanties. Pour les obtenir on devrait mettre sous la domination de l'Union des Etats de La Haye ces eaux de passage à cause de leur nécessité pour le trafic international après avoir reconnu leur caractère de mers côtières et les avoir internationalisées comme représentant une partie de la mer libre. Il trouve que, vu l'importance de cette partie du territoire maritime international, la domination de l'Union des Etats de La Haye aurait à s'exercer d'une façon particulièrement intensive (1). On devrait, dit-il, établir en temps de paix une police maritime internationale qu'il y aurait lieu d'augmenter en temps de guerre. Il y au-

(1) Contrairement à notre habitude dans le courant de ce livre faisons ici une critique. Nous croyons sincère l'opinion émise par Schücking, mais nous nous demandons si les Allemands auraient fait toutes ces concessions s'ils avaient été vainqueurs et si, dans ce cas, ils n'auraient pas voulu pour eux la maîtrise des mers dont ils reprochent actuellement l'exercice à l'Angleterre.

rait ensuite à examiner si, pour des considérations techniques, l'organisation d'une police internationale ne devrait pas coïncider avec la démolition des fortifications riveraines. Sans cela, prétend-il, les dispositions nationales et militaires de l'Etat riverain pourraient dans certaines circonstances paralyser l'action des organes exécutifs internationaux. Il cite à ce propos les paroles du Chancelier de l'Empire d'Allemagne, Comte Hertling, prononcées au Reichstag le 24 Janvier 1918, dans un discours sur la liberté des mers : « Il serait important pour la liberté de la navigation que les Puissances renoncent aux points d'appui fortement consolidés qu'elles ont établis pour les flottes aux endroits où se trouvent les routes commerciales internationales, par exemple l'Angleterre à Gibraltar, Malte, Aden, Hong-Kong, aux îles Falkland et en bien d'autres lieux ». Schücking soutient à ce sujet cette opinion qu'il y aurait une solution préférable à celle de renoncer au point d'appui national, ce serait de transformer ce dernier en un point d'appui international (1). Il trouve, qu'en ce qui concerne ces détroits indispensables pour le trafic international et non encore réglementés par une convention générale, il faudrait tout d'abord établir un accord général entre les Nations pour reconnaître le principe de la libre traversée comme conséquence de la liberté de la mer et assurer le caractère interna-

(1) Déclaration des droits des Nationalités du 12 novembre 1915, établie par la Commission permanente de la Conférence des Nationalités à Lausanne : « Les mers, détroits et canaux maritimes sont libres et neutres. Ils sont soumis quant à la police, l'aménagement et l'entretien au régime de l'internationalisation. Ce régime s'applique aussi à certaines parties du territoire nécessaires pour leur assurer la liberté effective ainsi qu'aux ports internationaux de fait qu'il serait dangereux de livrer à la domination d'un Etat unique ».

tional de ce principe par des dispositions conformes à la police internationale. Il rappelle que l'importance de la route maritime constituée par le Bosphore et les Dardanelles a déjà amené l'établissement d'une réglementation conventionnelle. Il s'agit de la Convention des Détroits fixée à Londres le 13 Juillet 1841. Cette Convention a reçu certains compléments au Traité de Paris de 1856 et à la Conférence de Londres du 13 Mars 1871 et a été expressément maintenue par les Actes du Congrès de Berlin de 1878. Schücking pense que les règles établies pour réglementer les rapports de Droit concernant le Bosphore et les Dardanelles ne sont pas suffisantes. La souveraineté riveraine de la Turquie étant reconnue on en tire une conséquence en contradiction avec les règles générales du Droit des Gens, c'est qu'en temps de paix, on doit refuser à tout navire de guerre qui n'est pas turec la traversée par les Dardanelles et le Bosphore. Cette disposition lèse depuis longtemps la Russie qui ne peut faire sortir sa flotte de la Mer Noire. Ainsi, pendant la guerre d'Extrême-Orient, cette Puissance a dû faire venir ses vaisseaux de la Mer Baltique, sans pouvoir utiliser sa flotte de la Mer Noire, et, pour les conduire à l'ennemi, elle a dû les faire passer par la Méditerranée et par le Canal de Suez.

Schücking mentionne ici les paroles de Bismarck qui montrent d'une façon spirituelle le peu de solidité de cette situation juridique : « On ne peut retenir à quelqu'un d'une façon durable la possession de la clef de sa maison. » Il approuve l'opinion de Stier-Somlo que la situation peu satisfaisante de la question des Dardanelles constituait un des points fondamentaux indiquant le peu de stabilité de la politique mondiale et qu'elle a été une des causes de la guerre mondiale.

Il cite un autre cas pour montrer l'imperfection de l'instrument juridique qu'on avait créé. Il rappelle que, dans la guerre entre la Turquie et l'Italie, au sujet de Tripoli, le Gouvernement turc se crut autorisé, pour se défendre, à maintenir la fermeture absolue des Détroits même à l'égard des vaisseaux marchands neutres et qu'il se servit du même procédé dans les hostilités qu'il soutint contre les Puissances balkaniques. Durant cette dernière guerre de grandes quantités de blé russe étaient emmagasinées à Odessa et on ne put, pour cette raison, les affréter ; la navigation allemande et spécialement la Ligue allemande du Levant, dont le siège était à Hambourg, subirent ainsi des dommages importants. Schücking soutient, qu'en se plaçant au point de vue des règles générales du Droit des Gens, le procédé turc était illégal et que les Détroits indispensables au trafic international n'auraient jamais dû être complètement fermés. Il était possible d'établir un blocus relatif de manière à mettre le légitime intérêt de la défense d'accord avec celui des neutres qui tenaient à la continuation du trafic. Mais le Gouvernement turc crut pouvoir faire dériver des faits des droits plus étendus et déclara que la convention des Détroits plaçait complètement sous son contrôle le Bosphore et les Dardanelles.

Schücking pense que les Puissances intéressées n'obtiendront une solution satisfaisante de la question des Détroits que par une internationalisation de ce domaine maritime. D'après lui, les conditions en ce qui touche le Bosphore et les Dardanelles sont différentes de celles qui concernent Gibraltar. Il prétend qu'une Puissance particulière n'a pas de raisons d'ordre intérieur à invoquer pour s'opposer à l'internationalisation de la route de Gibraltar et ne peut prétexter d'autre

but que celui de dominer du rivage la route maritime. La Turquie au contraire peut invoquer l'intérêt qu'il y a pour elle, pour protéger son territoire, à défendre du côté de la mer contre des attaques subites à main armée sa capitale située sur le Bosphore et qui constitue le cœur de l'Empire. Cet intérêt devrait être reconnu par un règlement d'Ordre juridique. Depuis la fin de la guerre mondiale par la défaite des Puissances Centrales et de la Turquie la question ne se pose plus de la même façon et puisque l'Empire Ottoman démembré ne conservera peut-être pas Constantinople et ses possessions d'Europe, il sera facile de procéder sans opposition à l'internationalisation du Bosphore et des Dardanelles. Depuis 1921 la question a changé d'aspect puisqu'on revisera peut-être le Traité de Sèvres. Schücking ajoute, qu'en considération de la manière dont on doit réglementer le commerce international, il faut tenir compte des procédés à employer pour préserver l'intérêt particulier de l'Etat riverain de surprises pénibles. Les règles de la Convention du 29 Octobre 1888 sur l'internationalisation du canal de Suez donnent des indications très précieuses à ce sujet. D'après cette convention les vaisseaux de guerre ne peuvent séjourner à l'intérieur du Canal et on ne doit pas pouvoir rencontrer dans ses ports d'entrée et de sortie plus de deux navires de guerre de chaque Puissance. On pourrait, dit Schücking, appliquer des règles analogues dans une convention internationale sur le Bosphore et les Dardanelles et ces règles obtiendraient une importance d'autant plus grande que leur application stricte serait assurée par l'organisation d'une police internationale. Cette réglementation ne rencontrera pas une grande difficulté car, depuis que Schücking a écrit son livre, la défaite de la Turquie et des Puis-

sances centrales s'est produite et il est question de faire de Constantinople une ville internationale. Si Constantinople restait à la Turquie, hypothèse envisagée par Schücking et qui sera peut-être confirmée par la révision du Traité de Sèvres (quand il publiait son ouvrage on était encore en plein conflit mondial, l'armistice n'était pas signé), on n'exigerait pas, d'après lui, que l'Empire Ottoman s'abandonna purement et simplement à la protection des flottes de police internationale. De même, que la convention de Suez donne au Sultan et au Khédivé le droit de maintenir par leurs forces combattives la protection de l'Egypte et l'Ordre public, de même on devra autoriser la Turquie à employer pour la défense des Détroits des fortifications riveraines, des canons côtiers, des mines de blocus, toutes les mesures qu'on peut lui laisser prendre à juste titre et qui n'entravent pas inutilement le trafic international. Schücking est d'avis que, même en recourant au système de l'internationalisation, il faudra maintenir certains droits de protection de l'Etat riverain sur la mer côtière. (1) Pour les canaux, dit-il, il faut distinguer, comme le fait le Droit des Gens actuel, entre les canaux qui, comme le canal du Nord-Mer Baltique ou le canal de Corinthe, ont une importance nationale (il rappelle l'importance pour l'Allemagne au point de vue stratégique du canal de la Mer du Nord-Mer Baltique) et les canaux qui, par suite des besoins de la vie internationale, sont construits pour le trafic international. Font partie aujourd'hui de la deuxième catégorie deux canaux : celui

(1) En ce qui concerne le détroit du Sund les considérations sont les mêmes que pour le Bosphore et les Dardanelles. Il faudra, malgré l'internationalisation, maintenir certains droits de protection de l'Etat riverain sur la mer côtière. On ne peut que se ranger à cette opinion si l'on considère la situation si exposée de Copenhague.

de Suez et celui de Panama. Le Canal de Suez a été internationalisé par la Convention du 29 Octobre 1888 et cette Convention peut servir de modèle sous bien des rapports.

Le Canal de Suez doit rester ouvert en temps de guerre et en temps de paix aux vaisseaux de guerre et de commerce sans distinction de pavillon et on a établi un grand nombre de prescriptions détaillées pour permettre l'exécution de ce principe.

Schücking se demande si les rapports de Droit réglementant le Canal de Suez ont besoin d'un plus grand développement. Il trouve qu'il serait souhaitable qu'on organise une flotte de police internationale pour veiller au maintien des règles en question. Il rappelle ensuite que l'Etat riverain a obtenu, grâce à son besoin de protection, la compétence de prendre par ses propres forces de combat les mesures nécessaires pour protéger l'Egypte et l'Ordre public. L'Angleterre maîtresse effective de l'Egypte a eu l'occasion, prétend Schücking, de manifester cette compétence dans la guerre mondiale actuelle et a pu effectuer ainsi un blocus absolu du canal même à l'égard des Neutres. D'après lui le Droit des Gens doit régler les droits particuliers que doit posséder l'Etat riverain pour sa défense ; pour tracer leur limite il faut les concilier avec l'intérêt permanent des neutres à utiliser le canal même quand l'Etat riverain est engagé dans une guerre.

Le second grand canal nécessaire à la navigation internationale est le canal de Panama. Pour ce canal, dit Schücking, se sont manifestées pendant les dix dernières années qui ont précédé la guerre mondiale des tendances nationalistes et impérialistes et cela au grand dommage de la solidarité entre les peuples civilisés. Il rappelle que, d'après la déclaration Clay-

ton-Bulwer du 19 Avril 1850, le canal projeté entre l'Océan Atlantique et l'Océan Pacifique devait être internationalisé et la situation juridique envisagée put servir de modèle pour la réglementation des rapports de Droit concernant le canal de Suez.

En ce qui touche le Canal de Panama on avait pensé que l'Angleterre et les Etats-Unis veilleraient en commun sur la sûreté et la neutralité du canal, mais les Etats-Unis voulurent faire prédominer leur intérêt national-impérialiste sur l'intérêt international. Schücking cite la convention Hay-Pauncefote du 5 Février 1900 d'après laquelle l'Angleterre fut obligée de renoncer à son droit de participation de contrôle sur le canal. Il montre que ce contrat maintenait le caractère international du canal en permettant aux autres Puissances d'accéder à cette Convention et cela suffit pour le faire rejeter par le Sénat américain. Il rappelle ensuite comment l'Angleterre menacée du danger d'une intervention américaine dans sa guerre contre les Boers se vit forcée dans une nouvelle Convention Hay-Pauncefote du 18 Novembre 1901 de concéder aux Etats-Unis la domination complète du Canal de Panama. Schücking prétend que si, dans cette Convention, le principe général de la neutralisation est théoriquement maintenu, c'est une simple promesse des Etats-Unis à l'Angleterre dont les autres Etats civilisés ne peuvent faire dériver aucun droit. On a complètement abandonné la grande pensée des anciennes conventions qui avaient pour but d'internationaliser le Canal de Panama par un contrat collectif des Grandes Puissances. Les Etats-Unis ont su établir leur domination sur le canal en concluant le 18 Novembre 1903 avec la Colombie, dont s'était détaché l'Etat de Panama, la Convention Hay-Varilla. Cette

Convention assure aux Etats-Unis l'exercice durable et illimité de la souveraineté non seulement sur le canal mais aussi sur une contrée de 5 milles de largeur sur les deux rives et aux deux extrémités du canal sur le grand Océan comme sur l'Océan Atlantique.

Ce pays a entre les mains la domination militaire sur le canal de Panama parce qu'il s'est assuré le droit d'établir des fortifications sur les rives. Schücking conclut qu'on ne peut être satisfait de ces événements au point de vue international. D'autre part, soutient-il, si les Etats-Unis ont pris fait et cause durant la guerre mondiale pour la liberté des mers, on peut leur répondre qu'une véritable liberté des mers comporte la libre utilisation des grandes routes artificielles entre deux mers mondiales et que cette utilisation ne sera réellement assurée que quand le canal de Panama sera soumis à une domination internationale. On verra, dit-il en terminant, si les Etats-Unis ont l'intention de sacrifier leur puissance dans l'intérêt de l'humanité comme ils ont demandé aux autres pays de le faire. Répondons à Schücking, et ceci peut se placer dans notre critique qui suit, que les Etats-Unis sont excusables de ne pas vouloir d'internationalisation étant donnée l'importance pour eux du canal de Panama qui relie par voie d'eau l'Est du continent nord-américain à sa partie Ouest.

CRITIQUE

Schücking soutient que les détroits et les canaux indispensables pour le trafic commercial et international doivent être internationalisés et que leur inviolabilité doit être assurée par une police internationale. Nous ne voyons pas d'objection de

principe à formuler contre cette opinion. Il rappelle ensuite la distinction faite par le Droit des Gens entre les Conventions concernant les détroits : les unes réglementées par des contrats internationaux particuliers et les autres fixées par des règles générales. C'est une observation parfaitement juste.

Il prétend que le Sund et le détroit de Gibraltar réglementés par des règles générales doivent être ouverts aux vaisseaux de guerre et de commerce de toutes les Puissances. Il tire cette conséquence, pour ces détroits indispensables au trafic commercial international, du principe de la liberté de la mer.

Cette manière de voir nous paraît fondée. Il ajoute ensuite qu'il faut créer des garanties parce qu'elles peuvent être nécessaires en cas de guerre. Pour les obtenir on devrait soumettre ces eaux de passage à la domination de l'Union des Etats de La Haye après leur avoir reconnu le caractère de mers côtières et les avoir internationalisées. Il faudrait établir, en temps de paix, une police maritime internationale qu'il y aurait lieu d'augmenter en temps de guerre. Cet établissement de garanties et cette soumission des détroits et des canaux à la domination de l'Union des Etats de La Haye nous paraît aussi tout à fait indispensable.

Nous sommes de son avis quand il soutient qu'on devrait transformer le point d'appui national en un point d'appui international. Il montre l'insuffisance de la Convention concernant les Détroits du Bosphore et des Dardanelles et des modifications qui y sont intervenues. Il nous fait voir les inconvénients qui en sont résultés dans la guerre Russo-Turque, dans la guerre entre la Turquie et les Puissances Balkaniques, dans la guerre entre l'Italie et l'Empire Ottoman au

sujet de la Tripolitaine et il prétend qu'on n'obtiendra une solution satisfaisante de la question des Détroits que par leur internationalisation. Nous ne pouvons qu'approuver sa conclusion sur ce point. Actuellement, comme nous l'avons déjà fait remarquer, il sera facile par suite du démembrement de l'Empire Ottoman, de procéder sans opposition à l'internationalisation du Bosphore et des Dardanelles, même si Constantinople, après révision du Traité de Sèvres est laissé à la Turquie. Schücking déclare ensuite qu'il n'y a aucune raison à opposer à l'internationalisation du détroit de Gibraltar et que l'Angleterre ne peut invoquer d'autre motif pour maintenir la situation actuelle que son désir de dominer du rivage la route maritime. Son opinion est théoriquement juste.

Mais est-il bien qualifié pour faire cette observation après l'attitude de son pays dans la guerre mondiale et les crimes commis par les sous-marins allemands ? Si nous avons pu vaincre les Puissances Centrales c'est grâce à la domination exercée sur les mers par la Grande-Bretagne. Et ceci nous incline à admettre qu'elle a été un bien, vu l'imperfection actuelle du Droit International et l'impossibilité jusqu'à une époque toute récente d'une Société des Nations. Schücking cite comme modèle les règles de la Convention de 1888 qui internationalisent le canal de Suez. Il fait remarquer que la Convention de Suez donne au Sultan et au Khédive le droit de maintenir par leurs forces militaires la protection de l'Egypte et de l'ordre public. Il en conclut et nous sommes de son avis que, même en recourant au système de l'internationalisation, il faudra maintenir certains droits de protection de l'Etat riverain sur la mer côtière. Schücking considère que le Droit des Gens a pour mission de régler les droits particuliers que

doit avoir l'Etat riverain pour sa défense ; pour tracer leur limite il faut les concilier avec l'intérêt permanent des neutres à utiliser le canal, même quand l'Etat riverain est engagé dans une guerre. Cette manière de voir nous paraît rationnelle. En ce qui concerne les canaux, il distingue, comme le fait d'ailleurs le Droit des Gens actuel, les canaux ayant une importance nationale et ceux qui, par suite des besoins de la vie internationale, sont construits pour le trafic international. Le canal de Panama, comme celui de Suez, rentre dans la deuxième catégorie. Schücking fait remarquer les tendances nationalistes et impérialistes qui se sont manifestées ces dernières années pour ce canal au grand dommage de la solidarité entre les peuples civilisés.

Après avoir cité les différentes Conventions concernant le canal de Panama, Schücking rappelle une des dernières Conventions conclues à son sujet, la Convention Hay-Pauncefote de Novembre 1901. Il prétend qu'on a complètement abandonné la grande pensée des anciennes conventions qui avaient pour but d'internationaliser le canal de Panama par un contrat collectif des grandes Puissances. Les Etats-Unis qui ont pris fait et cause durant la guerre mondiale pour la liberté des mers ne semblent pas avoir l'intention, en ce qui concerne le canal de Panama, de sacrifier leur puissance dans l'intérêt de l'humanité. Nous répondrons à Schücking qu'il ne peut préjuger des intentions futures des Etats-Unis et que, vu l'imperfection du Droit International, l'attitude de ce pays a pu jusqu'à présent se justifier.

d) Schücking prétend que, si un des Etats faisant la guerre manque aux règles concernant la liberté des mers, les Puissances devront ordonner contre lui l'exécution internationale.

Mais il est possible que les règles qui doivent assurer la liberté des mers soient violées dans un cas particulier sciemment ou sans qu'on le sache ou que leur violation puisse être considérée comme causée par une erreur. On peut supposer, par exemple, qu'un combattant s'est emparé sur la haute mer d'un vaisseau en le considérant comme « un vaisseau de guerre » de l'adversaire alors qu'en réalité ce vaisseau a le caractère d'un bâtiment neutre ou d'un bâtiment de l'adversaire appartenant à un particulier, de sorte qu'il n'aurait pas dû être confisqué.

On peut aussi envisager le cas où, dans le zèle de l'action, un acte de guerre a été commis contre un bâtiment appartenant à un particulier, acte permis dans la mer côtière ennemie mais interdit, au-delà des eaux territoriales, sur la haute mer. Schücking soutient que, pour tous ces cas, il suffira d'établir une instance pour trancher pratiquement le conflit de droit qui s'est produit. Il rappelle l'avis qu'il a déjà exprimé qu'on devrait, pour ces questions de Droit de Guerre maritime, s'en rapporter à un Tribunal de Prises qu'il faudrait transformer en Cour de Justice arbitrale, en Tribunal véritablement permanent. L'établissement d'un Tribunal International de Prises a été décidé à La Haye en 1907. Schücking prétend qu'on doit adopter l'opinion qui l'a emporté à La Haye en 1907 que le particulier à qui on a fait tort peut, d'après les circonstances, intervenir comme plaignant devant le Tribunal de Prises et ne doit pas attendre une intervention de sa Patrie.

Il soutient qu'il peut y avoir des circonstances où la violation de la liberté des mers par un des combattants sera si notoire, si malveillante et d'un effet si durable qu'on ne trouvera pas un remède suffisant dans la possibilité de recourir à une

Instance internationale pour un cas isolé de sa conduite. Il est d'avis que, dans de pareils cas, l'Etat combattant et, suivant les circonstances, l'Etat neutre qui subit des dommages peuvent requérir une exécution internationale contre le coupable. Schücking déclare ensuite que le principe formulé qu'une exécution internationale doit atteindre celui qui agit contre les règles internationales du Droit de Guerre doit s'appliquer aussi bien en matière maritime qu'en matière terrestre. L'autorité à laquelle on devra s'adresser sera l'Office International de Conciliation et de Médiation. Naturellement, ajoute-t-il, il ne pourra être question d'ordonner des mesures exécutoires que si l'on établit réellement la violation du Droit. Dans les cas où la question de Droit paraîtra douteuse à l'autorité compétente, cette dernière devra renvoyer la partie qui fait des propositions au Tribunal international de Prises. Schücking est d'avis qu'en ce qui concerne l'ordre d'une exécution internationale dans les cas de violation des règles touchant le Droit de Guerre, on doit dans certaines circonstances se contenter d'un avertissement. Mais il admet que, dans les conjonctures les plus graves, il faut envisager une action militaire commune des Puissances et spécialement une action maritime, une action commune de la flotte mondiale pour garantir la liberté et la sûreté sur les mers. (1) Cette action militaire commune des Puissances devra être préparée auparavant par un règlement international d'exécution et les différents Etats de l'Union de La Haye devront, pour

(1) Voir le message de Wilson sur les bases d'une paix durable du 27 janvier 1917. Il ne semble pas, dit Schücking, qu'il y ait entente entre le Président Wilson et le Gouvernement de l'Empire allemand en ce qui touche l'exécution internationale sur mer malgré leur accord de principe sur la liberté des mers.

accomplir leurs obligations, mettre les contingents militaires fixés à la disposition de l'Union. Schücking trouve que la réalisation pratique d'une exécution internationale sur mer sera facilitée si l'on entreprend en même temps de fixer par des conventions la limitation des armements en ce qui touche les flottes de tous les Etats particuliers appartenant à l'Union des Etats de La Haye, mais; d'après lui, l'organisation d'une exécution internationale ne dépend pas de la solution de ce problème. On peut, en effet, organiser une flotte internationale si puissante qu'elle sera supérieure à la plus puissante des flottes particulières.

CRITIQUE

Schücking soutient que, si un des Etats faisant la guerre manque aux règles concernant la liberté des mers, les Puissances devront ordonner contre lui l'exécution internationale. Nous partageons son opinion car, comme lui, nous trouvons qu'on ne peut assurer la liberté des mers que si, en cas de nécessité, on peut recourir à une exécution internationale. Il indique ensuite des cas particuliers où les règles devant assurer la liberté des mers sont violées sciemment ou sans qu'on le sache, et d'autres cas où ces règles sont transgressées par suite d'une erreur. Il soutient que, pour tous ces cas, il suffira d'établir une instance pour trancher pratiquement le conflit de droit qui s'est produit. On devrait pour ces questions de Droit de Guerre maritime s'en rapporter à un Tribunal international de Prises qu'il faudrait transformer en une Cour de Justice arbitrale permanente. Schücking pense que le particulier à qui on a fait tort doit pouvoir intervenir

comme plaignant devant le Tribunal des Prises sans attendre l'intervention de sa Patrie. Nous ne voyons pas d'objections à formuler contre la thèse qu'il défend.

Mais, dit-il ensuite, il y a des circonstances où la violation de la liberté des mers ne pourra être suffisamment réprimée par une Instance internationale à cause de la gravité des faits qui se sont produits, dans ces cas l'Etat combattant et l'Etat neutre subissant des dommages pourront requérir une exécution internationale immédiate contre le coupable. Nous sommes de son avis, dans ces cas l'exécution internationale s'impose.

Il déclare ensuite que cette exécution doit s'appliquer en matière maritime comme en matière terrestre, que l'autorité à laquelle on devra s'adresser sera l'Office de Conciliation et de Médiation international, qu'on ne pourra ordonner des mesures exécutoires que si l'on établit réellement la violation du Droit et que, si la question de Droit est douteuse, l'autorité compétente devra renvoyer les parties devant le Tribunal International des Prises. Sur tous ces points nous sommes d'accord avec lui. Nous partageons aussi son opinion, qu'en ce qui concerne l'exécution internationale, on peut dans certains cas se contenter d'un avertissement. Schücking soutient enfin que, dans les circonstances les plus graves, il faut envisager une action militaire commune des Puissances et établir pour cela un règlement international d'exécution. Comme lui, nous pensons que c'est, dans certains cas, le seul moyen d'empêcher un conflit entre les peuples.

e) Schücking prétend que, dans ces cas d'exécution internationale, la Puissance à qui son adversaire a causé un dommage direct ou indirect doit être autorisée à établir un do-

maine de blocus contre lui et à empêcher par représailles l'arrivée des navires neutres (emploi de sous-marins). Il sera peut-être difficile de faire intervenir le pouvoir exécutif des flottes composées de contingents internationaux et, d'autre part, il faudra attendre un certain temps avant d'obtenir un résultat étant donnée la nature du théâtre où l'activité de cette flotte aura à s'exercer. Aussi trouve-t-il juste d'accorder des droits plus étendus au pays qui a subi des dommages parce qu'il est le plus intéressé au maintien du Droit de Guerre. Ceci doit se produire dans le cas où son adversaire aurait violé à son égard les règles concernant le droit de la guerre de telle sorte que l'autorité internationale aurait pour ce motif ordonné une exécution internationale. Le pays lésé doit dans ce cas, soutient Schücking, avoir le droit d'exercer les représailles les plus sévères à l'intérieur d'une partie délimitée de la mer après avoir fixé publiquement son étendue et d'isoler complètement par une guerre illimitée de sous-marins le domaine de son adversaire de cette partie de l'Océan. La représaille signifie la compensation d'une violation du Droit par une autre violation. Il trouve par suite toute naturelle, en vertu du droit de représailles, la guerre illimitée de sous-marins pratiquée par l'Allemagne contre l'Angleterre durant la guerre mondiale. Il s'étonne que les Etats-Unis se soient opposés, pendant qu'ils n'étaient pas mêlés au conflit mondial, tout en admettant les représailles contre l'Angleterre, spécialement le torpillage, à l'utilisation de ces moyens en tout état de cause à l'égard des bâtiments transportant des passagers ou des hommes de troupe américains et, sans avertissement préalable, à l'égard des bâtiments neutres dans leur voyage vers les côtes anglaises. Schücking déclare que, si les représailles sont justifiées, on

les condamne à être inefficaces si on ne les applique pas dans tous les cas où elles pourraient atteindre un neutre. Il soutient que ce sont ces conceptions opposées en matière de représailles qui ont entraîné l'Allemagne contre sa volonté à une guerre avec les Etats-Unis et dit qu'il faudrait dans l'avenir faire disparaître du monde ces cas de conflit. On ne peut résoudre ce problème qu'en admettant les représailles dans les cas où les neutres ont à reconnaître leur légitimité même si elles entraînent pour eux des désavantages. Schücking est d'avis qu'il faudrait d'autre part obtenir par de nouveaux règlements une garantie contre le maintien arbitraire du droit de représaille du combattant. La représaille ne pourrait, d'après lui, être ordonnée que quand une rupture juridique se serait produite au point de vue international. Généralement, ajoute Schücking, l'exécution internationale contre le pays qui a violé le Droit est liée à son blocus économique et, par suite, l'arrivage des produits neutres à l'Etat qui est entré en guerre est considéré comme illégal. Il reconnaît que les neutres seront désagréablement atteints par l'exécution de ces représailles qui les empêcheront d'utiliser librement la mer, mais il croit à leur nécessité pour les amener à participer avec zèle à l'exécution internationale ayant pour but de ramener dans ses limites territoriales l'Etat qui a violé le Droit.

CRITIQUE

M. Schücking prétend que, dans les cas d'exécution internationale, la Puissance à qui son adversaire a causé un dommage direct ou indirect doit être autorisée à établir un domaine de blocus contre l'adversaire et à empêcher par repré-

sailles l'arrivée des navires neutres (emploi de sous-marins). Il ajoute que le pays lésé doit, dans ce cas, avoir le droit d'exercer les représailles les plus rigoureuses à l'intérieur d'une partie délimitée de la mer et d'isoler complètement par une guerre illimitée de sous-marins le domaine de son adversaire de cette partie de l'Océan. Il trouve cette guerre illimitée de sous-marins toute naturelle puisque la représaille signifie la compensation d'une violation du Droit par une autre violation. Nous admettons, comme Schücking, qu'en cas d'exécution internationale la Puissance à qui son adversaire a causé un dommage puisse établir contre lui un domaine de blocus très strict. Nous trouvons par contre injustifiable la guerre illimitée de sous-marins même dans ce cas. Si ce moyen peut selon nous être utilisé contre les navires de guerre de l'adversaire, nous ne pouvons admettre son emploi contre les navires neutres et nous pensons qu'à leur égard il constitue un véritable acte de banditisme.

Schücking cherche ici à excuser l'Allemagne d'avoir pratiqué pendant la guerre mondiale l'abominable guerre de sous-marins que l'on connaît, à justifier même cette pratique en prétendant que son pays avait le droit d'agir ainsi en vertu du droit de représailles. C'est à notre avis inadmissible. Les représailles peuvent être efficaces sans qu'on les applique en toute éventualité à des navires neutres. On ne pourrait, d'après nous, en cas de violation de la neutralité, que saisir le navire neutre et le confisquer et son torpillage ne pourrait se justifier que s'il transportait des troupes ou des engins de guerre de l'ennemi. Mais l'Allemagne a fait couler par ses sous-marins des navires neutres, spécialement des navires américains, qui ne transportaient que des passagers non mi-

litaires ou des marchandises ne pouvant pas servir à la guerre. On peut donc s'expliquer l'indignation des Etats-Unis et leur intervention dans la guerre mondiale contre les Puissances Centrales en présence d'une telle violation des règles du Droit des Gens.

Sans doute on pourrait, comme le dit Schücking, n'admettre la représaille que quand une rupture juridique se serait produite au point de vue international, rupture entraînant une exécution internationale, mais, même dans ce cas, il n'est pas possible de trouver légitime l'emploi illimité des sous-marins à cause des conséquences inhumaines qu'il entraîne. Nous reconnaissons, comme lui, que l'exécution internationale contre le pays qui a violé le Droit est liée à son blocus économique et nous admettons par suite, malgré les inconvénients qui peuvent en résulter pour les neutres, que l'arrivage des produits neutres à l'Etat qui est entré en guerre doit être considéré comme illégal.

Ce blocus économique strict est en effet le seul moyen de rendre efficace l'exécution internationale.

Suppression des Alliances particulières et de la Diplomatie secrète

Le troisième moyen à employer pour obtenir une reconstruction du Droit International est, d'après Schücking, la suppression des Alliances Particulières et de la Diplomatie Secrète.

a) Toutes les Alliances Particulières seront désormais inter-

dites. Les Etats doivent, au lieu d'y recourir, s'engager par une convention collective à intervenir dans les cas qui leur sont indiqués par les organes qu'ils ont eux-mêmes créés à cette fin. Le juriste ayant fait une étude approfondie de la vie politique extérieure des peuples ne peut constater sans amertume que l'opinion publique allemande attribue, au moment où a éclaté la guerre mondiale, la responsabilité de cette grande catastrophe aux hommes d'Etats étrangers et aux peuples ennemis au lieu de se rendre compte du peu de solidité du système européen de politique extérieure en usage. Ce système fut celui adopté d'abord par Médicis pour les cinq Puissances les plus importantes de l'Italie. Il fut plus tard appliqué par l'Angleterre à l'Europe après la lutte entre François I^{er} et Charles-Quint. La Grande-Bretagne était alors guidée par la pensée d'établir un équilibre européen ; cette tendance était en opposition avec le but de monarchie universelle poursuivi en Europe par des dynasties particulières comme les Habsbourgs et les Bourbons. Cette idée tenait à quelque chose de purement négatif et ne pouvait suffire à la nature des objets dans une nouvelle période du Droit International comme la période contemporaine où on s'attache surtout à la solidarité des intérêts internationaux.

Pourtant, cette pensée de l'équilibre européen resta toute puissante chez les Gouvernements des différents pays et les grands systèmes internationaux d'alliance qui caractérisent les dix dernières années du xix^e siècle donnèrent aux diplomates un instrument tout particulièrement adapté pour sa réalisation. Bismarck croyait pouvoir assurer définitivement à l'Allemagne par le système de la Triple-Alliance la place qu'il lui avait donnée dans le Conseil des peuples. Ce contrat

d'alliance n'était envisagé, dit Schücking, que comme un contrat défensif et ne fut décidé que pour maintenir les rapports de puissance et de possession des Puissances Centrales en Europe. Mais naturellement, ajoute-t-il, cette Convention produisit comme conséquence l'alliance des deux autres grandes Puissances du Continent européen : la Russie et la France. L'Allemagne augmenta alors constamment sa puissances maritime et cet état de choses poussa l'Angleterre dans les bras de l'Entente franco-russe. L'Europe se trouva ainsi divisée en deux systèmes d'alliances dirigés l'un contre l'autre et cette situation empoisonna la politique européenne. Schücking fait voir ensuite la lutte diplomatique continue qui s'engage entre les deux groupes européens de Puissances. Les Alliés se prêtèrent mutuellement assistance dans chaque problème nouveau qui vint à se poser. Ainsi chaque question particulière prit son extension complète en se transformant en une affaire européenne, par exemple l'opposition entre la France et l'Allemagne relativement à l'avenir du Maroc. Ce n'est pas, fait remarquer Schücking, une Europe unie sous les auspices de laquelle on peut discuter une question en se plaçant au point de vue du principe de la solidarité, c'est au contraire un antagonisme fâcheux entre les deux groupes européens de Puissances qui s'établit grâce à elle. Il renvoie à ce sujet à la conversation du 6 mai 1913 de l'ambassadeur français à Berlin, Cambon avec le Secrétaire d'Etat allemand de Jagow et qui concernait l'activité de la Conférence des Ambassadeurs à Londres et la crise survenue pendant la guerre balkanique. De Jagow disait à cette occasion : « Il semble que nous marchons dans un pays montagneux. A peine avons-nous franchi une colline escarpée que

nous voyons s'élever d'autres hauteurs devant nous. » Schücking fait ensuite allusion aux regrets exprimés par Cambon au Secrétaire d'Etat allemand de Jagow, dans les jours critiques qui ont précédé la guerre, de voir les deux groupes européens d'alliances toujours en antagonisme l'un avec l'autre. Ainsi, l'on entend déclarer par les personnes les plus compétentes dans quelles conditions excessivement difficiles la diplomatie européenne devait travailler avant la guerre mondiale et l'on voit comment les systèmes d'alliances ont précisément formé la base essentielle de ces difficultés. Schücking constate l'inexistence d'une Instance pour exprimer l'intérêt solidaire du monde civilisé au maintien d'une paix basée sur le Droit et montrer à l'opinion publique le chemin à suivre pour réconcilier la monarchie danubienne et la Serbie et garantir cette réconciliation pour l'avenir, et il ajoute que ce sont les alliances politiques particulières qui ont entraîné l'Europe dans l'abîme. L'Empire Allemand croit, dit-il, et à son avis non sans motif, devoir intervenir pour soutenir les intérêts de ses alliés, la France se déclare prête à remplir ses devoirs d'alliance à l'égard de la Russie qui trouve sa propre situation dans les Balkans menacée par les procédés de l'Autriche-Hongrie et l'Angleterre vient au secours des Puissances faisant partie de l'Entente en se basant sur un pacté secret. (Voir sur ce dernier point l'échange des lettres entre Grey et Cambon.) Ainsi, constate Schücking, le système des Alliances a fait que le monde a été mis automatiquement en flammes et les expériences diplomatiques ont montré que les Alliances Particulières sont le plus grand danger pour la paix du monde. Il fait remarquer ensuite que cela n'est pas seulement vrai pour les Alliances Particulières

existant avant la guerre, mais aussi pour tous les nouveaux groupements de Puissances proposés pendant la guerre mondiale d'après la méthode des anciens systèmes d'alliances. Il n'est pas partisan du programme d'une Europe centrale entourée par une ligne de tranchées et il ne croit pas que cela signifierait une rupture avec le fatal système du passé. Les adeptes de ce programme se trompent s'ils croient que les Etats neutres existant encore préféreront être entraînés dans les rivalités des grandes Puissances en ce qui concerne la politique mondiale par leur adhésion à une Europe centrale consolidée politiquement et militairement. Il n'est pas question, ajoute Schücking, de remplacer l'équilibre actuel des Etats par un nouvel équilibre plus favorable à l'Allemagne, mais d'établir, à la place de l'ancien équilibre qui n'est qu'une conception négative, une notion positive qui seule peut donner une expression juridique à la solidarité des nations civilisées. Cela ne peut arriver qu'en excluant complètement les Alliances politiques particulières et en établissant une Union mondiale pour la paix. Cette idée d'une Union mondiale internationale pour la paix est bien moins extraordinaire et utopique que la réclamation récemment formulée de remplacer le système actuel de l'équilibre européen par un système d'équilibre européen-américain-asiatique. Avec ce dernier système, dit-il, les Puissances unies pour nous combattre durant cette dernière guerre seraient séparées les unes des autres et certaines qui ont été nos adversaires deviendraient nos alliées. Schücking soutient qu'une seule alliance est possible aujourd'hui : celle qui réunirait tous les Etats ; sans quoi les coalitions de la dernière guerre pourraient survivre au grand dommage des intérêts de l'hu-

manité. L'intérêt de l'humanité serait mis en danger si les Puissances Centrales concluaient, après la terminaison de la guerre actuelle, une alliance armée particulière à laquelle se rattacheraient les Etats faisant partie de leur Quadruple Entente ou des Etats d'origine nouvelle. Il déclare ne pas trouver de moyen pour combiner cette alliance armée particulière avec la Ligue Générale des Peuples. Cette combinaison ne peut pas résulter du fait que la Ligue armée des Puissances Centrales n'est conclue que dans un but défensif. Schücking rappelle que la caractéristique de chaque alliance politique est qu'elle n'est conclue que dans un but défensif et que de même on ne procède à la mobilisation que soi-disant pour se défendre. Ainsi la Ligue des Balkans qui préparait le démembrement de la Turquie d'Europe n'était organisée, d'après le texte même, que dans un but défensif. Il est convaincu que les Puissances Centrales avaient des aspirations plus honnêtes, mais en politique, ajoute-t-il, il ne s'agit pas de savoir comment on envisage les mesures à prendre, mais comment elles influent au dehors. D'après lui le bloc de Puissances réunies pour l'alliance armée de l'Europe centrale aura pour conséquence une Ligue politique analogue et soi-disant défensive des Puissances qui font actuellement la guerre à l'Allemagne. (Le livre de M. Walther Schücking a paru en 1918, peu de temps avant l'armistice.) Schücking se déclare convaincu qu'une Ligue Générale pour la paix sera ainsi rendue impossible et que le monde restera partagé en deux camps armés. Ainsi continueront les rivalités fatales entre les deux groupes d'alliances en état d'hostilité l'un vis-à-vis de l'autre et en même temps se perpétuera le système de la concurrence aux armements

accru en puissance par les expériences militaires de la dernière guerre malgré le complet épuisement pécuniaire du monde. Schücking expose ensuite que les hommes d'Etat qui ont dirigé les peuples faisant la guerre ont tous réclamé l'établissement d'une Ligue Générale pacifique. Une publication du *Manchester Guardian* montre que, déjà avant la guerre mondiale, on a pensé à la réalisation pratique de cette Ligue. Schücking rappelle la mission pacifique de Lord Haldane à Berlin au printemps de 1912 et sa déclaration que, si on arrivait à réaliser une entente entre l'Angleterre et l'Empire Allemand, la Russie et la France accèderaient vite à cette Convention. Ainsi on arriverait à faire fusionner la Triple Alliance et la Triple Entente et on aboutirait à établir une Ligue Européenne pour la paix ; à cette Ligue se rallieraient rapidement les autres Etats civilisés. En tous cas la nécessité de transformer l'organisation du monde civilisé en une Confédération Générale des Etats s'est vivement fait sentir pendant la guerre mondiale. Il fait allusion à la déclaration du 9 novembre 1916 du Chancelier de l'Empire allemand Berthmann-Hollweg que le corollaire nécessaire de la Ligue des peuples était que ceux-ci « ne forment plus de coalitions agressives ». Mais, soutient Schücking, comme dans la pratique chaque alliance particulière conclue par un adversaire est considérée comme « une coalition aggressive » le seul moyen pour constituer une Ligue des peuples est de supprimer les alliances politiques particulières. Il rappelle que le Président Wilson s'est exprimé de la même façon et en termes très clairs dans son Message du 23 janvier 1917.

« Je propose, dit le chef d'Etat américain, que les peuples

renoncent à l'avenir à conclure des alliances qui les amènent à rivaliser pour obtenir la puissance, qui les enlacent dans un nid d'intrigues à cause d'une rivalité intéressée et qui embrouillent leurs affaires par suite des influences venant du dehors. Dans un concert de Puissances il ne doit pas y avoir d'alliances embrouillées. Si tous les Gouvernements se réunissent pour agir dans le même esprit vers le même but, ils agissent tous dans l'intérêt commun et jouissent de la liberté et de leur vie propre sous une protection commune. » Dans une autre circonstance, M. Wilson dit avec raison : « Ce n'est pas l'équilibre, mais la communauté de puissance qui est nécessaire, ce qu'il faut établir ce n'est pas la rivalité organisée, mais l'organisation en commun de la paix. »

Schücking revient ensuite sur la façon dont il faut concevoir l'organisation commune de la paix. Il n'y a, d'après lui, qu'à recourir à une convention collective d'après laquelle les Etats s'engagent à soumettre chaque conflit à une procédure pacifique et à recourir, en cas de nécessité, à une exécution réglée en commun contre celui qui ne se soumet pas à cette Convention. Dans l'avenir, déclare-t-il, au lieu d'une obligation basée sur l'ancien mode d'intervention réciproque d'après les alliances particulières dans l'intérêt personnel de l'Etat allié, il n'y aura plus qu'une obligation commune d'intervenir pour l'intérêt solidaire du monde civilisé, c'est-à-dire pour le maintien de la nouvelle réglementation juridique et pacifique que l'on aura établie.

Schücking explique que l'obligation de coopérer à l'ordre d'exécution internationale d'un Office International de Conciliation et de Médiation ne signifie pas plus une atteinte à la souveraineté particulière d'un Etat que le contrat d'Alliance

d'ancien style qui obligeait un Etat à venir dans certaines circonstances au secours de son Allié. Il prétend que, dans les deux cas, l'obligation engendrée ne repose pas sur la volonté supérieure d'un autre sujet du Droit Public mais sur la volonté contractuelle libre de l'Etat. L'Etat peut donc, sans abandonner sa souveraineté, se soumettre aux décisions d'une autorité internationale, s'il y a lieu pour lui de remplir son devoir d'exécution.

CRITIQUE

Schücking prétend que toutes les Alliances Particulières doivent être désormais interdites. D'après lui les Etats doivent, au lieu de contracter ces conventions, s'engager par une convention collective à intervenir dans les cas qui leur sont indiqués par les organes qu'ils ont désignés comme mettant en jeu la question de Droit. En l'état actuel de l'organisation des Etats dans le monde, il nous paraît difficile de supprimer les Alliances Particulières. Sans cela un pays qui aurait des forces militaires et navales prédominantes pourrait établir son hégémonie sur le monde. Mais on pourra peut-être y parvenir dans l'avenir et après un certain nombre d'années si on réussit à instituer une Société des Nations ; il sera alors possible d'établir la Convention collective dont parle Schücking. Actuellement, si l'on veut maintenir le nouvel ordre de choses qui va gouverner les peuples, rendre durable la nouvelle répartition des territoires d'Europe basée sur l'application aussi stricte que possible du principe des nationalités et celle des colonies basée sur le principe de l'administration donnée aux Nations les plus dignes, on ne peut sup-

primer les Alliances Particulières. La nouvelle carte de l'Europe et celle des colonies des Puissances européennes ne peuvent conserver leur fixité que par une entente très étroite entre les Etats qui ont vaincu les Puissances Centrales, par un accord complet entre l'Angleterre, les Etats-Unis, la France, l'Italie et le Japon.

Plus tard, lorsqu'il n'y aura plus de contestations territoriales, lorsque les Puissances Centrales vaincues et leurs alliés auront consenti aux démembrements territoriaux qui leur ont été infligés et auront payé les indemnités qu'elles sont condamnées à verser on pourra renoncer aux Alliances Particulières et reconnaître à toutes les nations les mêmes droits. En attendant, même, si malgré les difficultés existantes, on réussit à créer une Société des Nations, il faudra pendant un certain nombre d'années laisser subsister les Alliances Particulières entre les Puissances qui par leur victoire ont empêché le triomphe de la force et de la tyrannie. Plus tard, si la Société des Nations réussit à s'établir et si elle fonctionne sans difficultés, si d'autre part les Puissances Centrales et leurs alliées exécutent leurs obligations financières et acceptent sans récriminer les pertes territoriales qui leur ont été infligées à la suite de leurs défaites pour répartir les territoires européens d'après l'application stricte et conforme à la justice du principe des nationalités, on pourra supprimer ces conventions particulières et mettre tous les Etats sur le même pied. Schücking fait ensuite l'étude du système de l'équilibre européen. Il le prend à son origine et insiste tout spécialement sur le rôle qu'il a joué à l'époque contemporaine. Il montre que, sous prétexte d'équilibre, on en arriva en Europe à la constitution de deux groupements d'Etats aux intérêts

opposés, ce qui fatalement devait amener la guerre. Nous sommes de son avis sur ce point, mais nous croyons quand même que la guerre aurait pu être évitée si l'Autriche ne s'était pas montrée si intransigeante dans ses prétentions à l'égard de la Serbie et si l'Allemagne ne l'avait pas soutenue. Nous ne pouvons qu'approuver Schücking quand il déclare qu'il n'est pas partisan de la formation d'un groupement d'Etats de l'Europe Centrale constitué pour protéger ces Etats contre le reste de l'Europe.

Nous croyons, comme lui, que la plupart des hommes d'Etat avant la guerre étaient convaincus de la nécessité d'établir une Ligue Générale pour la paix et que, malgré les difficultés pratiques de cette réalisation, ils le sont encore davantage maintenant après le terrible conflit mondial qui vient d'avoir lieu. Pour terminer notre critique sur ce point examinons comment Schücking conçoit l'organisation en commun de la paix.

Il préconise le recours à une convention collective d'après laquelle les Etats s'engagent à soumettre chaque conflit à une procédure pacifique et à recourir, en cas de nécessité, à une exécution réglée en commun contre celui qui ne se soumet pas à cette convention. Dans l'avenir, déclare-t-il, au lieu d'une obligation basée sur l'ancien mode d'intervention réciproque d'après les Alliances Particulières dans l'intérêt personnel de l'Etat allié, il n'y aura plus qu'une obligation commune d'intervenir pour l'intérêt solidaire du monde civilisé, c'est-à-dire pour le maintien de la nouvelle réglementation juridique et pacifique que l'on aura établie.

Nous croyons, comme Schücking, que, dans l'avenir, lorsque la Société des Nations sera constituée et fonctionnera sans

difficultés, le système des traités particuliers disparaîtra. Les Etats seront alors amenés à conclure une convention collective qui les obligera à soumettre chaque conflit à une procédure pacifique et à décréter, s'il le faut, une exécution contre l'Etat réfractaire à la convention. L'obligation commune d'intervenir pour l'intérêt solidaire du monde civilisé pourra à ce moment, comme il l'espère, et nous sommes de son avis, remplacer l'ancien mode d'intervention réciproque qui se produisait, grâce au jeu des Alliances Particulières, dans l'intérêt personnel de l'Etat allié. (1) Nous pensons enfin, comme Schücking, que quand la Société des Nations aura réussi à s'établir et à fonctionner sans trop de difficultés, un Etat en faisant partie pourra, sans abandonner sa souveraineté, se soumettre aux décisions internationales et remplir son devoir d'exécution. Nous trouvons rationnelle la raison qu'il donne de la légitimité de cette obligation et nous admettons qu'elle repose sur la volonté contractuelle libre de l'Etat intéressé.

b) Schücking prétend que par contre toutes les conventions commerciales sont permises, aussi sous la forme de conventions particulières. Doivent rentrer dans les conventions autorisées celles qui sont motivées par les servitudes de voisinage de l'Etat.

Il soutient qu'on ne supprime pas dans la nouvelle

(1) Les Etats-Unis gouvernés par le parti républicain paraissent opposés pour le moment à ce principe *ex cathedra* de l'ancien président démocrate Wilson, mais nous croyons qu'ils l'admettront dans la suite si l'on supprime certaines dispositions prévues comme celle, par exemple, obligeant leur pays à intervenir en tout état de cause pour garantir aux Puissances Européennes les nouvelles répartitions territoriales établies par le Traité de Versailles.

réglementation du Droit International proposée le droit pour un Etat de faire la paix et la guerre, mais qu'on limite tellement le droit de guerre qu'on est obligé dans toutes les circonstances de tenter auparavant une procédure pacifique. Il ajoute qu'on ne supprime pas, mais qu'on limite seulement le droit de décision contractuelle que doit exercer librement tout Etat souverain. Si, dit Schücking, le droit de faire des traités particuliers, traités dans le sens du Droit des Gens historique, doit disparaître, les Etats souverains doivent conserver le droit de libre décision contractuelle dans le domaine si étendu des conventions commerciales. Il est d'avis que le progrès de la civilisation amènera de plus en plus les peuples à remplacer la convention individuelle par une convention collective et mondiale, mais il croit qu'actuellement comme autrefois cette convention reposera sur la décision libre de chaque Etat particulier, qu'il ne veuille se lier conventionnellement dans quelque question particulière de la vie internationale, comme par exemple l'extradition, que vis-à-vis d'un autre Etat, ou qu'il veuille participer à une convention collective comme cela avait déjà été décidé avant la guerre dans différents domaines de la vie extérieure d'un pays. Il rappelle à ce sujet l'exemple classique de l'Union Postale mondiale qui, depuis l'accession de la Chine, comprend toute la terre habitée. Si l'on exclut, fait remarquer Schücking, les Alliances politiques particulières, les conventions d'Etat auront la plupart du temps un contenu se rapportant à la vie économique et aux besoins du commerce international. Le mot commerce ne couvre pas seulement le commerce au sens étroit du mot comme la navigation, la Poste et le Télégraphe, mais tous les besoins qui résultent des

faits de la vie internationale dans le domaine de la Législation et de l'Administration de la Justice, la protection de la vie et de la santé, la protection de la fortune. On pourrait tout au plus, dit Schücking, concevoir des doutes sur les conventions concernant les servitudes d'Etat à cause de leur signification politique. Ce sont en effet des obligations d'après lesquelles la souveraineté territoriale d'un Etat, la plupart du temps d'un voisin, est limitée au profit d'un autre Etat. Ainsi un Etat s'engage ou à subir sur son territoire de la part d'un autre Etat l'exercice d'un droit de souveraineté, ou à abandonner à cet autre Etat l'exercice d'un droit de souveraineté qui lui appartient. Dans la première catégorie nous pouvons citer comme exemple de grande importance militaire (1) : le droit aux deux routes d'étapes qu'a eu la Prusse sur le territoire hanovrien pour défendre ses possessions occidentales jusqu'à la chute du royaume du Hanovre et comme exemple de grande importance économique : le droit de pêche des Etats-Unis sur les côtes situées au nord-ouest de son territoire.

Dans la deuxième catégorie mentionnons les cas dans lesquels le détenteur de l'autorité publique s'engage à ne pas entreprendre sur son domaine territorial des actes déterminés. La promesse de l'article III du traité de Paris de 1815 peut servir d'exemple sur ce point. D'après cet article la forteresse de Huningue doit être démolie et aucune fortification nouvelle ne doit être élevée pendant trois lieues françaises dans le pourtour de la ville de Bâle. Certainement, déclare Schücking, ces conventions peuvent avoir une grande importance politique. Mais l'obligation qui en résulte a un

(1) D'après l'art. 31 des Actes du Congrès de Vienne.

contenu objectivement saisissable contrairement aux traités d'alliance qui sont susceptibles d'interprétation ; on n'a donc pas à craindre que cette convention puisse entraîner des complications inattendues et indésirables. Il trouve par suite qu'il n'y a pas lieu de s'opposer à leur admission d'une façon plus étendue dans le domaine du Droit des Gens.

CRITIQUE

Schücking soutient que toutes les conventions commerciales sont permises, aussi sous la forme de conventions particulières. Nous ne voyons aucune objection à formuler contre cette opinion. Les conventions commerciales sont d'une grande importance pour développer la prospérité économique des Etats ; il est donc naturel que les Etats aient la plus grande latitude pour les conclure. Au contraire, dit-il, et nous sommes tout à fait de son avis, on limitera tellement dans la nouvelle réglementation internationale le droit de guerre que l'on sera obligé auparavant de recourir dans toutes les circonstances à une procédure pacifique. Schücking dit avec raison que le progrès de la civilisation amènera à remplacer de plus en plus la convention individuelle par une convention collective et mondiale.

Il ajoute que cette convention devra reposer sur la décision libre de chaque Etat particulier, qu'il s'agisse d'une convention particulière ou d'une convention collective ; c'est également notre avis. Nous pensons, comme lui, que, si l'on exclut les Alliances politiques particulières, les conventions d'Etat auront la plupart du temps un contenu se rapportant à la vie économique et aux besoins du commerce international. Nous

trouvons, comme Schücking, que par le mot commerce il faut entendre tous les besoins qui résultent des faits de la vie internationale.

Il déclare que l'on pourrait concevoir des doutes sur les conventions concernant les servitudes d'Etat à cause de leur signification politique. Ce sont des obligations d'après lesquelles la souveraineté territoriale d'un Etat est limitée au profit d'un autre Etat. Ainsi un Etat s'engage ou à subir sur son territoire de la part d'un autre Etat l'exercice d'un droit de souveraineté ou à abandonner à cet autre Etat l'exercice d'un droit de souveraineté qui lui appartient. Schücking cite des exemples de l'un et l'autre cas. Il dit ensuite que ces conventions peuvent avoir une grande importance politique, mais que l'obligation qui en résulte ayant un caractère objectivement saisissable il n'y a pas lieu de s'opposer à leur admission d'une façon plus étendue dans le domaine du Droit des Gens. Nous trouvons l'argumentation de Schücking parfaitement juste et nous partageons son opinion sur ce point.

c) Schücking déclare que toutes les conventions entre Etats, même celles entre deux Etats, doivent être notifiées et publiées internationalement et déposées ensuite en copie légalisée à La Haye. Si on veut aboutir à l'interdiction des traités politiques particuliers et rompre avec le système de la diplomatie secrète il semble utile de mettre toutes les conventions d'Etat au grand jour de la vie publique de l'humanité civilisée et de proposer aux parties de faire connaître leurs conventions à tous les membres de l'Union des Etats de La Haye. Ainsi seulement les Etats faisant partie de l'Union pour-

ront exercer un contrôle afin d'examiner si le traité particulier ne se présente pas comme une alliance illégale ou s'il n'empiète pas illégalement par son contenu sur le domaine de l'Union. Schücking trouve incroyable, qu'après la décision de la deuxième Conférence de la Paix reconnaissant la Perse comme un Etat ayant la plénitude de ses droits, un traité secret entre la Russie et l'Angleterre ait décidé, pendant cette même Conférence de La Haye, le partage entre elles du royaume de Perse. Un tel état de choses ne peut s'expliquer que par une survivance du passé et doit disparaître. L'on doit ou renoncer à toute organisation de la paix ou prendre des mesures telles qu'il ne soit plus possible à une diplomatie secrète de conclure des conventions en contradiction flagrante avec les pensées fondamentales de l'œuvre de paix. Comme il y a intérêt à conserver aux Etats particuliers les limites qui existent en matière de Droit Conventionnel et à empêcher la violation des droits d'un troisième Etat par des conventions particulières entre deux Etats, on doit recommander aux Etats de faire connaître leurs conventions par une procédure internationale. Schücking rappelle que, par l'art. 34 de l'Acte du Congo du 26 février 1885, il est convenu entre les Puissances signataires, qu'en cas de nouvelles acquisitions de leur part sur les côtes d'Afrique, celles qui se sentiront menacées dans leurs droits auront la possibilité de les garantir en réclamant contre l'acquisition. Il ajoute qu'on doit, dans l'intérêt des tiers, notifier et publier et que les nouvelles acquisitions ne sont valables que quand on a satisfait à ce devoir et qu'aucun conflit n'en est résulté. Cette action juridique étendue depuis à d'autres acquisitions territoriales, Schücking voudrait la voir englober dans son domaine toutes les conven-

tions internationales. Si, dit-il, la réclamation d'un Etat est, d'après l'opinion des contractants, injustifiée, un conflit se produira entre les Etats et, étant donnée sa nature interne, on le soumettra pour une décision judiciaire ou pour une demande d'avis aux autorités internationales établies par l'organisation judiciaire de La Haye. Schücking prétend que, si on avait mis en pratique ces principes juridiques, la France et l'Angleterre n'auraient pas conclu le 4 avril une convention par laquelle le Gouvernement anglais reconnaissait le droit de priorité de la France en ce qui concerne sa souveraineté sur le Maroc pour ne pas nuire à la situation de l'Allemagne, admise au traitement de la nation la plus favorisée d'après la convention de Madrid du 3 juillet 1880 et le traité de commerce avec le Maroc du 1^{er} juin 1890.

Si l'on avait mis à exécution ces dernières conventions, prétend Schücking, la réclamation allemande aurait conduit à une procédure réglementée juridiquement au lieu d'aboutir à la désastreuse Conférence d'Algésiras. Il soutient que, si on n'élève aucune objection contre une convention internationale, l'Union de La Haye aura pour rôle de publier cette convention en tant que partie durable du Droit des Gens existant conventionnellement et d'en déposer une copie légalisée dans les archives de La Haye. Cette publication officielle de toutes les conventions internationales conclues par un Etat réalisera pour le progrès du Droit International la pensée qui a préoccupé en 1876 Franz de Holtzendorf, dont s'est occupé ensuite l'Institut de Droit International et dont la Suisse en 1894 et la Belgique en 1895 ont requis l'exécution par les différents Gouvernements sur la base d'un plan élaboré par elles,

Schücking fait remarquer que l'organisation générale existante de l'Union de La Haye pourra intervenir, à la place de l'Union internationale particulière proposée, pour la publication des traités et pense qu'elle admettra dans ses rangs l'Union particulière fondée le 5 juillet 1890 à Bruxelles (Union Internationale pour la publication des tarifs douaniers). On fera ainsi, dit-il, connaître de la même manière les Conventions d'Etat et les tarifs douaniers. D'après lui l'existence des nouvelles règles juridiques du Droit des Gens proposées n'empêcherait pas, malgré les interdictions, la conclusion d'un traité secret entre deux Etats auquel on pourrait donner la forme d'un simple échange de lettres ou celle d'une convention orale ou même tacite. Cette interdiction des conventions secrètes serait donc, à son avis, une loi imparfaite. Cette convention secrète serait en effet ignorée au dehors par tous les tiers et, si elle était connue dans l'avenir, on contesterait sa validité, même en ce qui concerne les parties en cause, pour n'avoir pas observé, lors de sa conclusion, les formes prescrites par le Droit des Gens. (1) Il pense que le temps pendant lequel un des participants se considérerait comme lié à la convention dépendrait de son bon plaisir et que ce fait rendrait la situation de l'autre partie si incertaine qu'il y aurait bien peu à craindre qu'elle enfreigne l'interdiction. (2)

(1) N° 9 du programme de La Haye : « La Politique extérieure doit être soumise à un contrôle effectif des Parlements. Les Conventions secrètes doivent être sans effet ».

(2) Schücking trouve fausse l'objection qu'on peut aujourd'hui conclure librement des conventions secrètes parce qu'on ne peut exercer une contrainte puissante pour leur exécution et qu'il en sera de même dans l'avenir. On oublie, dit-il, qu'il existe ici une contrainte psychologique de la pensée du Droit qui disparaîtra plus tard.

CRITIQUE

Nous ne pouvons qu'approuver la déclaration de Schücking que toutes les conventions entre les Etats, même celles entre deux Etats, doivent être notifiées et publiées internationalement et déposées en copie légalisée à La Haye. Nous ne voyons pas davantage d'objection à formuler contre la façon dont il développe et explique cette idée. Schücking renvoie avec raison au numéro neuf du Programme de La Haye qui déclare que la Politique extérieure doit être soumise à un contrôle effectif des Parlements et que les conventions secrètes doivent être sans effet.

Il n'y a qu'un point sur lequel nous sommes en désaccord avec M. Schücking, c'est quand il prétend que la Conférence d'Algésiras et l'attitude de l'Allemagne à cette Conférence ont été causées par la non observation de la Convention signée par cette Puissance avec l'Espagne en 1880 et du traité de commerce qu'elle avait conclu en 1890 avec le Maroc, conventions reconnaissant à l'Allemagne la situation de nation la plus favorisée. Nous soutenons que ces Conventions ne donnaient en rien à l'Allemagne le droit de prétendre à une situation privilégiée au Maroc et par suite qu'elles n'ont pas justifié son attitude à la Conférence d'Algésiras. Nous en concluons donc, contrairement à l'opinion de Schücking, que la Convention du 8 avril 1904 par laquelle l'Angleterre reconnaissait le droit de priorité de la France en ce qui concerne la souveraineté sur le Maroc n'était pas en contradiction avec les droits conférés à l'Allemagne par les traités anté-

rieurs. (1) Mais nous admettons finalement avec lui que les Conventions entre les Etats doivent être ratifiées internationalement et que les Conventions secrètes doivent être supprimées.

d) Schücking dit que les déclarations de guerre ne doivent être faites qu'avec l'assentiment des Parlements et que, là où existe une Constitution écrite, les Etats doivent s'engager à admettre ces prescriptions dans leurs Constitutions.

D'après lui, une rupture radicale avec la diplomatie secrète exige non seulement l'interdiction des conventions secrètes, mais aussi que les décisions importantes en matière de politique extérieure, celles qui décident de la paix ou de la guerre, soient soustraites à l'obscurité des Cabinets et soumises au contrôle de la publicité. Schücking prétend que pour une déclaration de guerre l'approbation antérieure du Parlement est nécessaire. Il rappelle que Kant, dans son livre sur la Paix perpétuelle, a fait dépendre la possibilité d'une paix durable de la forme républicaine de tous les Gouvernements. Mais, d'après lui, Kant pensait moins à une République dans le sens actuel du mot qu'à une forme d'Etat dans laquelle on reconnaîtrait les intérêts des Etats comme liés à un véritable intérêt général par un Gouvernement responsable. Il trouve avec raison qu'un Gouvernement démocratique, appuyé sur la volonté du peuple, peut plus facilement échapper qu'un monarque plus ou moins absolu à l'influence du parti qui veut la guerre et il cité comme exemple

(1) Il y a ici une différence à faire entre les traités *d'ordre économique* conclus par les Puissances avec le Maroc et la Convention d'août 1904 entre la France et l'Angleterre d'ordre politique.

la mobilisation intervenue en Russie peu de temps avant la gourre mondiale contre la volonté du Tzar. Schücking rappelle les paroles de Bismarck, dans un discours au Reichstag, que ce sont des petites minorités influentes qui font éclater les guerres. Il faut donc paralyser l'influence de ces minorités en construisant une réglementation internationale juridique. Il pense qu'on atteindra ce but quand ceux qui font la guerre auront besoin pour la déclaration de guerre de l'approbation de tout le Parlement.

Schücking exprime ensuite l'opinion qu'en se basant sur l'expérience de cette guerre il faut introduire dans le Droit des Gens le point de vue de la protection de l'individu contre tout dommage arbitraire de sa personne et de ses biens. Cette idée de la protection de l'individu à l'égard de l'Etat pénètre, d'après lui, toute la réglementation juridique allemande et celle des autres pays. Ainsi, dit-il, dans le droit pénal on donne au criminel, grâce à une procédure réglementée juridiquement et à la publicité de la discussion, des garanties si importantes contre une condamnation arbitraire qu'il s'écoule des mois, même quand le coupable est pris sur le fait, avant que le jugement intervienne. Pourtant il s'agit ici, comme il le fait remarquer, d'un intérêt vital de l'Etat, mais il ajoute avec raison que dans l'Etat moderne cet intérêt de l'Etat est mis en harmonie avec les intérêts de l'individu. Schücking constate que les choses se passent différemment dans le domaine du Droit international. Dans ce domaine quelques personnes peuvent prendre dans le secret des Cabinets des décisions qui influent sur la vie et la fortune de millions de citoyens et parmi elles il peut s'en trouver de mal intentionnées et d'autres n'ayant pas les apti-

tudes suffisantes pour prévoir les conséquences d'un conflit militaire. Pourtant on les considère comme innocentes et on ne les soupçonne même pas d'un délit qui devrait entraîner pour elles la peine de mort. (1) C'est là, dit Schücking, une contradiction flagrante avec la situation protégée au point de vue du Droit qui englobe l'individu dans l'Etat moderne. En déclarant une guerre, on décide de la fortune, de la santé et de la vie de millions de citoyens et l'on détruit peut-être la joie de vivre pour toute une génération.

Les générations à venir seront ainsi condamnées pour cent ans à un véritable travail de corvée pour payer les dépenses causées par la guerre. Si, fait remarquer Schücking, on ne peut demander son opinion à chaque individu dont la décision de guerre met la destinée en jeu, il est par contre nécessaire de reconnaître à la représentation populaire le droit de concourir à la décision prise. Si l'on examine complètement la question des intérêts dignes de protection de l'individu et si l'on considère ses différents objets par rapport à l'Etat, on voit que la pensée fondamentale de la vie publique dans les différents pays est de garantir l'intérêt de l'Etat dans les cas les plus importants par une collaboration avec la représentation populaire. D'après la législation actuelle, Schücking parle de la législation applicable au moment de la déclaration de guerre de 1914, l'acquiescement du Bundesrat a suffi

(1) Si nous appliquions la théorie de Schücking, l'Empereur d'Allemagne, le Surhomme nitchéen, aurait dû être condamné à mort, même si on tient compte qu'il n'était que l'instrument de la caste militaire et des hobereaux de son royaume et que ces organismes l'ont contraint à une guerre qu'il ne voulait peut-être pas. D'ailleurs cette guerre, l'Allemagne entière, peut-être aussi ses financiers et ses commerçants, ne l'a-t-elle pas voulu pour devenir un Sur-Etat ?

pour que l'Empereur allemand puisse déclarer la guerre. (1) Par contre on a besoin de l'approbation du Reichstag pour donner validité aux conventions qui sont du ressort de la Législation d'Empire. Ainsi d'après la législation existante en Allemagne en 1914, l'Empereur ne pouvait, à cause du droit au vote et au contrôle du budget de la représentation nationale, engager le Gouvernement allemand par une convention internationale, avec l'assentiment du Bundesrat, pour un million de marks dans une entreprise d'utilité générale, il ne pouvait limiter par une convention pour la protection de la propriété littéraire et artistique le droit des libraires-éditeurs allemands de réimprimer des livres étrangers, mais il avait le droit de déclarer une guerre susceptible de coûter à l'Etat allemand des millions de marks et d'entraîner pour les citoyens allemands la perte de leur vie ou de leur existence économique.

Schücking constate que cette inconséquence des rapports de Droit Public s'est manifestée visiblement en Allemagne dans ce fait qu'on a cru devoir accorder des droits plus étendus à la personne assumant le Pouvoir Exécutif à cause des besoins particuliers de la politique extérieure. Il dit très justement que les Parlements ne peuvent pas toujours être réunis et que, dans le système actuel de l'anarchie internationale, des questions peuvent se présenter d'un intérêt international si pressant qu'il faut décider sur le champ de la guerre et de la paix. Il se demande si le Chef de l'Etat aura besoin de se voir attribuer une pareille compétence dans l'intérêt de la

(1) Chose bizarre, en effet, et anormale, le Reichstag, véritable organe de la représentation populaire, n'avait pas à être consulté pour que l'Empereur puisse déclarer la guerre.

patrie quand on aura créé l'organisation de la Justice internationale proposée. Actuellement, d'après la Convention de La Haye, la déclaration de guerre est une formalité indispensable pour commencer la guerre. On doit, d'après Schücking, considérer l'exercice de ce principe comme d'autant plus nécessaire que, si les hostilités commençaient sans déclaration de guerre, les règles du Droit des Gens en temps de guerre seraient gravement violées et que par suite l'exécution internationale devrait intervenir contre l'Etat qui aurait rompu la paix. Il en conclut qu'aucun Etat n'a à craindre d'être attaqué par un autre Etat sans déclaration de guerre préalable ; un Etat n'a pas non plus, d'après lui, à redouter de perdre un temps précieux pour la guerre en consultant son Parlement sur la nécessité d'une déclaration de guerre. L'Etat doit en effet, soutient Schücking, dans tous les cas qui ne peuvent être solutionnés par une sentence judiciaire, attendre l'Avis de l'Office de Conciliation et de Médiation et après cet avis un certain délai doit s'écouler pendant lequel on ne doit pas déclarer la guerre pour que l'Avis puisse entre temps produire son effet.

Ainsi des semaines et peut-être des mois pourront s'écouler entre le commencement du conflit et le jour où existera la possibilité juridique d'une déclaration de guerre. Il ne voit donc pas pour quelles raisons on ne pourrait durant ces semaines s'adresser au Parlement et l'interroger. Il pense qu'il conviendrait, étant donnée la situation juridique générale des Etats qui tous ou à peu près possèdent actuellement un Parlement, que les organes du Pouvoir Exécutif discutent avec ce Parlement l'acceptation ou le rejet de cet Avis pour déclarer la guerre à l'Etat ennemi. Il croit qu'on pourrait

s'attendre à la prédominance de la partie la plus raisonnable du Parlement dans la plupart des cas et par suite à l'adoption d'un compromis suivant l'Avis donné. Schücking trouve que, partout où existent des Constitutions, on doit rendre ces nouvelles règles sur la nécessité d'une intervention parlementaire dans la déclaration de guerre partie effective et formelle du Droit Constitutionnel en les insérant dans la Constitution. En voici, d'après lui, la raison. Le Droit National a pour lui l'avantage sur le Droit International d'être bien plus ancien dans son développement historique et il est, pour ce motif, plus solidement ancré dans la psychologie des hommes d'Etat et dans celle de la foule. Schücking rappelle ensuite que, dans beaucoup de Constitutions, sont prévues des Institutions qui, comme l'accusation des Ministres, doivent donner les garanties nécessaires pour le maintien du Droit National d'Etat. Il trouve qu'il faut utiliser ces faits pour la vie internationale en incorporant la prescription indiquée dans le règlement juridique national pour empêcher la guerre.

CRITIQUE

Nous trouvons, comme Schücking, que les déclarations de guerre ne doivent être promulguées qu'avec l'assentiment des Parlements et que, là où existe une Constitution écrite, les Etats doivent s'engager à admettre ces prescriptions dans leurs Constitutions. Nous sommes de son avis quand il demande que les décisions importantes en matière de politique extérieure, spécialement celles qui décident de la paix ou de la guerre, soient soumises à la publicité. Nous ne pouvons également qu'approuver son opinion d'introduire dans le Droit des Gens

la protection de l'individu contre tout dommage arbitraire de sa personne et de ses biens. Comme lui nous pensons que la déclaration de guerre est une formalité indispensable pour commencer la guerre. Nous ne voyons pas davantage d'objection à formuler contre la thèse que soutient Schücking que, dans tous les cas qui ne peuvent être solutionnés par une sentence judiciaire, il faut attendre l'avis de l'Office de Conciliation et de Médiation et qu'un certain délai doit s'écouler après cet avis pendant lequel on ne doit pas déclarer la guerre. Nous sommes d'accord avec lui que les organes du Pouvoir Exécutif d'un pays doivent discuter avec le Parlement de ce pays sur l'acceptation ou le rejet de l'avis donné avant de déclarer la guerre à l'Etat ennemi. Comme Schücking nous trouvons enfin qu'on doit insérer dans la Constitution des différents pays les nouvelles règles sur la nécessité d'une intervention parlementaire dans la déclaration de guerre.

Rétablissement de la Vie Economique

Le quatrième moyen à utiliser pour aboutir à une réglementation internationale du Droit est, d'après Schücking, le rétablissement et la consolidation de la vie économique.

a) Pendant la conduite d'une guerre chaque sorte de guerre économique, c'est-à-dire de mesures prises contre la propriété privée en dehors des opérations de guerre, est inadmissible. Schücking soutient que des violations de cette règle doivent entraîner des dommages et intérêts pour les Etats qui les commettent et avoir pour conséquence des mesures d'exécution internationale. Les conflits qui peuvent résulter de la violation

de ces obligations doivent être résolus par les tribunaux de La Haye et certaines difficultés auxquelles ils peuvent donner lieu doivent être soumises aux commissions mixtes instituées par ces mêmes tribunaux. M. Schücking pense, qu'aussi longtemps qu'on conservera des possibilités même éloignées de guerre, le droit matériel de guerre conservera une grande importance. Il fait remarquer que, dans la dernière guerre, malgré les codifications de La Haye, les règles matérielles du Droit de Guerre se sont montrées imparfaites et que leur observation ne s'est pas trouvée suffisamment garantie. Il est amené ainsi à se demander quelles garanties juridiques internationales doivent être données pour, qu'une fois la paix signée, la vie économique internationale puisse se développer comme autrefois. Schücking est d'avis que le retour progressif du bien-être dont jouissait le monde civilisé avant la guerre mondiale dépend du rétablissement de la vie économique internationale. Il trouve que le globe terrestre doit à nouveau comme autrefois servir de domaine à l'esprit d'entreprise de l'individu. Pour cela il ne suffit pas qu'en rétablissant des rapports normaux de trafic la technique donne au particulier des moyens rapides de communication et des facilités pour attirer à lui les biens terrestres, mais il faut encore que ce particulier soit protégé contre une explosion subite de la guerre qui le dépouillerait de tout le bien qu'il possède en pays ennemi.

En d'autres termes, d'après Schücking, le nouveau Droit des Gens qu'on va instituer après cette guerre doit empêcher les guerres économiques pour rétablir la confiance indispensable dans le monde économique pour la reprise des affaires. Comme il le fait remarquer, personne ne voudra plus s'expatrier et supporter les désagréments de la vie dans les pays tro-

picaux si, à la suite d'une guerre, on ne peut plus y conserver les biens acquis et encore moins si l'on prend des mesures, comme dans cette dernière guerre, contre la personne des étrangers. Il pense que ces actes ont un autre caractère quand, dans le bombardement d'une ville ennemie protégée, une propriété privée ennemie est détruite. Dans ce dernier cas une armée veut en tant que Puissance personnifiée d'un Etat détruire l'armée protégée par la forteresse et la forteresse elle-même, tandis que, dans les autres cas, il ne s'agit dans les mesures prises durant cette guerre économique que d'une attaque contre la propriété privée ennemie ne résultant pas forcément de raisons militaires. Schücking trouve que la conception Anglo-Américaine, d'après laquelle la puissance ennemie consiste également dans la fortune de chacun de ses concitoyens et considérant qu'il est utile sinon pour des motifs militaires, du moins pour des raisons politiques, de saisir pendant la guerre la fortune de chaque citoyen ennemi, ne manque pas d'un certain fondement logique mais, qu'avant la guerre mondiale, elle se trouvait en contradiction aigüe avec la conception générale du continent au point de vue du Droit International. En effet, d'après cette dernière, la guerre ne devait être conduite que d'Etat à Etat et la propriété privée devait être essentiellement inviolable. A la deuxième Conférence de La Haye, dit Schücking, on avait pu croire que l'opposition entre la conception continentale et la conception Anglo-Saxonne disparaîtrait au profit de la première.

L'art. 23 du règlement de guerre de La Haye interdit en effet la suppression des droits et des exigences de ceux qui appartiennent aux parties adverses ou l'exclusion de leur plainte. Schücking est d'avis que la tentative anglaise d'échapper à

ces prescriptions, sous prétexte qu'elles sont mentionnées au titre des hostilités dans le deuxième chapitre de la convention sur les lois et usages de la guerre sur terre et que, par suite, on n'a qu'à les considérer comme une instruction aux chefs des troupes engagées dans les opérations d'une guerre terrestre ne pouvant imposer aucune barrière à la législation anglaise dans la guerre présente, est inadmissible. Il fait remarquer que la protestation allemande contre la procédure de liquidation introduite du côté anglais en ce qui concerne la fortune allemande n'a eu aucun résultat et qu'elle a même été rejetée avec le motif qu'il s'agissait d'une mesure militaire ne pouvant être soumise à discussion et que cette manière d'agir a amené des représailles du côté allemand. Plus tard le Gouvernement français a déclaré à l'Empire allemand que ses liquidations de la fortune française en pays occupé faites trop nettement dans un but politique présentaient le caractère d'un véritable pillage. Il ajoute que la France s'est alors tenue théoriquement au point de vue allemand que toute liquidation forcée est un manquement aux principes du Droit des Gens. Le Gouvernement allemand a alors justifié les liquidations commencées de la fortune privée française en disant que le Gouvernement français avait complètement ruiné des entreprises allemandes en France et que cette manière d'agir appelait des représailles. M. Schücking trouve qu'il n'y a aucune différence entre la ruine provenant d'une incapacité de paiement amenée par la licitation arbitraire des marchandises, l'exclusion des Allemands intéressés à des sociétés ou celle obtenue parce que les commerces allemands sont arrêtés et amenés par suite à la liquidation à cause de la longue durée de la guerre et cela sans qu'il y ait attitude malveillante du séquestre.

De tout ce qu'il vient d'exposer Schücking dégage la conséquence que la reconnaissance de l'inviolabilité de la propriété privée dans le Droit des Gens sur la guerre terrestre contenue dans les Actes de La Haye laisse bien des portes ouvertes à un ennemi animé de mauvaises intentions. On devrait, selon lui, établir une interdiction formelle de la lutte économique pendant la conduite d'une guerre, c'est-à-dire l'interdiction de prendre des mesures contre la propriété privée en dehors des opérations militaires. Il ne suffit pas que l'emprise directe sur la propriété privée ennemie soit interdite pour des motifs politiques si l'on peut atteindre par une voie indirecte le même but de l'affaiblissement économique de l'adversaire. Schücking conclut en disant qu'il faut, en face de la théorie anglaise, admettre le principe continental que la guerre doit être conduite d'Etat à Etat.

Il déclare qu'on devra établir une sanction contre l'Etat qui, malgré les nouvelles prescriptions du Droit des Gens, cherchera à transporter la guerre sur le terrain économique. Actuellement l'inviolabilité de la propriété privée appartient au domaine du Droit des Gens au moins pour le domaine des Etats continentaux et la violation des principes du Droit des Gens en temps de guerre entraîne les conséquences habituelles en cas d'injustice commise. Il convient que l'Etat coupable rétablisse autant que possible la situation antérieure et verse un dédommagement pécuniaire en rapport. Cette obligation de dédommagement pour la violation des règles de la guerre est, dit Schücking, reconnue aujourd'hui par une réglementation positive du Droit. L'article III de la Convention de La Haye déclare particulièrement en ce qui concerne les lois et usages de la guerre terrestre : « Le

parti en guerre qui irait contre les prescriptions de la réglementation établie est obligé de compenser le dommage subi. Il est responsable pour tous les actes commis par des personnes soumises à sa puissance armée. » Schücking trouve souhaitable dans l'intérêt de la fortune nationale allemande que, dans la convention mondiale de paix, les Etats se montrent disposés à accorder des compensations pour les dommages soufferts par la propriété privée par suite de la guerre économique et malgré son interdiction (1). Il reconnaît que les revendications allemandes au point de vue du Droit dépendront, lors de la conclusion de la paix, pour être efficaces de la conjoncture politique générale et trouve qu'on voit là se manifester l'imperfection du Droit des Gens actuel en ce qui concerne la sanction établie pour la violation du Droit de Guerre par la guerre économique contre la propriété ennemie. Schücking déclare qu'il ne peut suffire, pour assurer la vie économique internationale, de l'existence actuelle de cette sanction si un Etat mal intentionné peut s'élever contre les règles établies et, en cas de victoire, faire rejeter dans le traité de paix la sanction qu'il a encourue à l'égard d'un autre Etat. Si les livres de commerce sont brûlés, comme cela est arrivé aux Allemands dans la guerre actuelle dans les colonies de leurs ennemis, il sera impossible d'évaluer le montant du dommage. Aussi Schücking trouve qu'il est important dans ces circonstances qu'une exécution internationale intervienne pour qu'on

(1) Pour faire comprendre comment l'Allemagne pourra défendre ses intérêts sur ce point, Schücking renvoie à des conventions supplémentaires, au traité de Brest-Litowsk signé par le Gouvernement allemand avec le Gouvernement ukrainien, le 9 février 1918, et au traité de Bukarest signé par le Gouvernement allemand avec le Gouvernement roumain, en mai 1918.

puisse prévenir un plus grand dommage. Il rappelle qu'on exige déjà, dans le programme pour la construction d'une organisation de justice internationale, qu'une exécution internationale atteigne l'Etat qui viole les règles nationales du Droit de Guerre. A son avis, ce principe du Droit trouverait ici sa place si la violation des règles internationales du Droit des Gens en temps de guerre consistait en mesures d'interdiction contre la propriété privée et la crainte d'une exécution internationale amènerait les combattants à une meilleure observation du Droit des Gens que celle actuellement existante. Schücking pense que, pour les violations déjà survenues, on doit adresser les réclamations à La Haye. Le Tribunal permanent d'arbitrage de La Haye semble une instance établie pour résoudre les difficultés provenant de la responsabilité des Etats en ce qui concerne la prise de possession de la propriété privée qui est interdite, à condition que les Etats veuillent comprendre et reconnaître dans le traité de paix mondial cette responsabilité comme un principe de la réglementation actuelle du Droit des Gens au moins pour les Etats continentaux. Il croit que comme, sans aucun doute, il s'agit ici de graves conflits d'ordre juridique, ces conflits dépendront obligatoirement dans l'avenir de la Cour de Justice Arbitrale existante. Jusqu'ici, dit Schücking, une responsabilité pour violation du Droit de Guerre n'existait que d'Etat à Etat et ce n'est, que dans le cas particulier où il s'agissait de l'usage interdit du droit de prise, que l'individu ayant subi un dommage pouvait adresser une plainte aux Tribunaux de l'Etat capteur ; cet Etat capteur se trouvait ainsi juge dans sa propre cause.

Mais il rappelle que la convention mentionnée plus haut

« sur un Tribunal international de prise », qui malheureusement n'était pas encore entrée en application à l'époque de la guerre mondiale, bien que décidée en 1907, a admis dans certaines hypothèses que l'individu lésé puisse se présenter comme plaignant devant la Cour de Justice Internationale. Schücking trouve que ce principe donne à l'individu une situation active, au point de vue du Droit International, en face de l'Etat qui l'a lésé contrairement au Droit en lui permettant de se plaindre devant une Instance internationale. Il est d'avis qu'on étende cette méthode aux cas où un dommage a été causé à la propriété privée ennemie parce qu'on s'est servi comme arme de la guerre économique malgré l'interdiction formulée. L'individu pourra ainsi, dans l'avenir et durant la guerre (on a déjà pris en considération cette idée en 1907 pour le droit de prise), obtenir qu'on donne satisfaction à son droit sans être soumis au résultat politique des événements de guerre qui pourrait conduire l'Etat, dans l'intérêt de l'ensemble de ses concitoyens et pour aboutir à une paix prompte et raisonnable, à renoncer à l'établissement de la responsabilité de l'adversaire et à désintéresser ceux qui ont subi un dommage en tenant compte de leurs revendications. Schücking pense que, pour les cas où des circonstances particulières montreraient que la Cour de Justice Arbitrale de La Haye n'a pas la compétence voulue pour formuler un jugement sur les prétentions des personnes privées, parce que les faits se sont passés dans les colonies et sur d'autres continents, et où par suite il serait difficile à la Cour de La Haye de prendre une décision, les Etats doivent se réserver le droit d'établir « des Commissions mixtes » pour décider à son lieu et place.

CRITIQUE

Nous pensons comme M. Schücking que, pendant la conduite d'une guerre, chaque sorte de guerre économique, c'est-à-dire de mesures prises contre la propriété privée, en dehors des opérations de guerre, est inadmissible. Nous trouvons aussi que des violations de cette règle doivent entraîner des dommages et intérêts pour les Etats qui les commettent et avoir pour conséquence des mesures d'exécution internationale. Nous sommes d'accord avec lui pour soumettre les conflits qui peuvent résulter de la violation de ces obligations aux tribunaux de La Haye et, si certaines difficultés se présentent, aux Commissions mixtes instituées par ces Tribunaux. Avec juste raison Schücking trouve que le retour progressif du bien-être antérieur à la guerre mondiale dépend du rétablissement de la vie économique internationale. Nous ne pouvons qu'approuver son opinion que le nouveau Droit des Gens doit empêcher les guerres économiques pour rétablir dans le monde économique la confiance indispensable pour la reprise des affaires. Schücking critique la conception anglo-américaine que la puissance ennemie consiste aussi dans la fortune de chacun de ses citoyens et qu'il est utile de saisir pendant la guerre la fortune de chaque citoyen ennemi. Il l'oppose à celle généralement adoptée sur le continent qu'il partage, et que nous approuvons avec lui, que la guerre ne devrait être conduite que d'Etat à Etat et que la propriété privée devrait être essentiellement inviolable. Schücking rappelle comment la deuxième Conférence de La Haye s'est prononcée en faveur de la conception continentale. Il a raison quand il proteste contre la procédure de liquidation introduite du côté anglais

en ce qui concerne la fortune allemande et contre le rejet de cette protestation de la part du Gouvernement anglais sous prétexte d'une mesure militaire ne pouvant être soumise à discussion.

Mais nous ne partageons plus du tout son opinion quand il soutient que le Gouvernement allemand a pu justifier les liquidations commencées de la fortune privée française sous le prétexte que le Gouvernement français avait complètement ruiné des entreprises allemandes en France. Nous trouvons en effet qu'il y a une grande différence entre la licitation arbitraire des marchandises pratiquée par les Allemands et la mise sous séquestre pratiquée par nous. Sans doute ces deux mesures sont l'une et l'autre néfastes au commerce ennemi, mais le second procédé est moins rigoureux que le premier et entraîne des conséquences bien moins désastreuses surtout si la guerre est de courte durée. Mais Schücking a parfaitement raison en établissant une interdiction formelle de la lutte économique pendant la conduite d'une guerre, c'est-à-dire l'interdiction de prendre des mesures contre la propriété privée en dehors des opérations militaires. Nous admettons, comme lui, qu'on devra établir une sanction contre l'Etat qui cherchera à transporter la guerre sur le terrain économique et qu'il convient que l'Etat coupable rétablisse autant que possible la situation antérieure et verse un dédommagement pécuniaire en rapport. C'est d'ailleurs reconnu par l'art. III de la Convention de La Haye en ce qui concerne les lois et usages de la guerre terrestre. Aussi nous trouvons avec Schücking qu'il est souhaitable, dans l'intérêt de la fortune nationale, que dans la Convention mondiale de paix les Etats se montrent disposés à accorder des compensations pour les

dommages soufferts par la propriété privée par suite de la guerre économique et malgré son interdiction.

Il a parfaitement raison de penser que des mesures d'exécution internationale doivent intervenir pour empêcher un plus grand dommage.

Nous pensons, comme lui, que la crainte de cette exécution internationale amènera les combattants à une meilleure observation du Droit des Gens que celle actuellement existante.

Nous sommes aussi de son avis quand il dit que les réclamations pour les violations survenues en matière de propriété privée doivent être portées devant le Tribunal permanent d'Arbitrage de La Haye. Schücking rappelle que la Convention « sur une Cour internationale des prises » a admis que l'individu lésé peut, dans certains cas, se présenter comme plaignant devant la Justice internationale. Nous trouvons aussi que cette méthode doit être étendue aux cas où un dommage a été causé à la propriété privée ennemie puisqu'on a interdit la guerre économique. L'individu pourra ainsi obtenir qu'on donne satisfaction à son droit sans être soumis au résultat politique des événements de guerre. Enfin nous admettons avec Schücking que, pour les cas où la Cour de Justice Arbitrale n'aurait pas la compétence voulue pour formuler un jugement sur les prétentions des personnes privées, les Etats doivent se réserver le droit d'établir des « Commissions Mixtes » pour décider à son lieu et place.

b) Les Etats s'engagent à reconnaître entre eux dans leurs colonies et leurs sphères d'intérêts le principe de la Porte Ouverte. Tous les Consuls exerçant leurs fonctions dans les

colonies en question forment une Commission internationale qui doit veiller au maintien de ce principe au nom de l'Union des Etats de La Haye. Les personnes lésées peuvent adresser leurs plaintes à cette Instance. La Commission internationale a le droit d'examiner les plaintes et de protester contre l'attitude des autorités locales. La Cour de Justice Arbitrale de La Haye statuera sur les plaintes et les revendications d'indemnités.

Schücking dit qu'en regardant ce qui se passe dans le monde on voit combien la vie politique et la vie économique sont étroitement liées et le rapport indissoluble qui existe entre l'impérialisme et le capitalisme. Il rappelle la conception qu'il approuve d'un économiste national que toute la vie politique entre les Etats se présente comme un combat pour les places d'approvisionnement. C'est pour cette raison que la tendance vers un développement colonial ne se présente pas seulement comme une simple conséquence d'une pensée de domination pour gouverner le monde, mais encore plus comme un effort économique d'expansion. Schücking pense que, si un Etat cherche à fermer à un autre Etat le domaine colonial qu'il a acquis, il n'en résultera pas seulement une inimitié entre lui et ses rivaux économiques qui veulent participer à l'ouverture économique du pays, mais le danger, qu'en écartant toutes les forces économiques extérieures pour le dommage de la généralité des gens, on laissera très en arrière le développement économique du domaine colonial. Il est d'avis que, l'humanité ayant perdu par cette guerre des valeurs économiques considérables, il y a un grand intérêt à ne pas créer des obstacles à l'exploitation des domaines coloniaux. Cet intérêt ne peut, d'après lui, être

garanti que par l'application générale du principe de la Porte Ouverte. (1)

On comprend sous ce nom, dit Schücking, le principe de la Porte Ouverte et de l'équivalence de situation de toutes les nations. (2) Ce principe se trouve exprimé dans certaines Conventions que les Etats européens ont conclu pour l'avenir de certains autres Etats qui ne font pas encore complètement partie de l'Union des Etats civilisés. (3)

(1) Voir l'article III du programme minimum de La Haye : les Etats doivent se mettre d'accord dans leurs colonies, protectorats et sphères d'intérêt pour garantir la liberté du commerce ou du moins l'équivalence de situation entre les Nations.

(2) Pour Schücking le principe de la liberté du commerce et de l'équivalence de situation de toutes les nations ne coïncide pas avec celui du commerce libre. Il pense que, pour assurer la liberté du commerce, il suffit de ne pas retirer certains domaines et objets du commerce aux ressortissants des autres nations par des concessions ou des monopoles territoriaux accordés à des Sociétés nationales ou de ne pas rendre la concurrence commerciale impossible aux sujets des autres nations par d'autres mesures, par exemple la différenciation des tarifs de douane. A son avis, l'introduction générale du commerce libre afin d'écarter les tarifs protecteurs et les monopoles serait le moyen le plus radical pour obtenir l'ouverture économique du pays. Mais il pense que les nécessités financières qui se manifesteront dans tous les Etats après la guerre empêcheront cet idéal de se réaliser et qu'on devra probablement se contenter de la liberté du commerce et de l'équivalence de situation de toutes les nations ou bien de ce qu'on appelle « le principe de la Porte Ouverte ».

(3) Schücking rappelle la faiblesse de la Chine qui se manifeste visiblement dans les dernières années du siècle passé à la suite de sa guerre avec le Japon et la conclusion « de baux » qui en fut la conséquence où se dévoilèrent les tendances pour le partage de la Chine. Il parle de la guerre des Boxers et du meurtre de l'ambassadeur d'Allemagne, le 10 juin 1900. Il cite ensuite la convention allemande du 16 octobre 1900, « Convention du Yang-Tsé » à laquelle participèrent la France, l'Italie, le Japon, l'Autriche-Hongrie, la Russie et les Etats-Unis et qui établit le principe de la Porte Ouverte et le maintien de

Malheureusement, ajoute-t-il, on ne peut pas dire que le principe de la Porte Ouverte a réussi à s'établir. En dehors des tendances russe et japonaise, qui, dit-il, se sont particulièrement manifestées durant cette guerre, des territoires toujours plus étendus de la Chine où devaient prévaloir les principes de l'intégrité et de la Porte Ouverte ont été séparés en vue de donner satisfaction à des intérêts particuliers. Schücking mentionne également la Convention entre l'Angleterre et la Russie sur l'avenir de la Perse du 31 août 1907. D'après cette Convention le nord de la Perse doit tomber dans « la sphère d'intérêts russe et le sud dans la sphère d'intérêts anglaise ».

On n'y trouve pas déclaré que le Principe de la Porte Ouverte doit jouer en faveur des autres Puissances. On ne dit pas non plus que l'Afghanistan doit, d'après cette Convention, tomber complètement dans le domaine de l'influence anglaise. M. Schücking rappelle que, dans l'art. VII de la Convention de paix russo-allemande, la Perse et l'Afghanistan ont été reconnus par la Russie comme Etats indépendants et

l'intégrité de la Chine. Ce même principe sur l'avenir de la Chine fut renouvelé dans la convention entre le Japon et la France du 10 juin 1907, avec la Russie du 30 juillet 1907, et avec les Etats-Unis du 10 novembre 1908. Schücking mentionne la déclaration faite dans l'acte final de la Conférence d'Algésiras du 7 avril 1906 de l'intégrité du domaine marocain et du principe de la Porte Ouverte pour cet Empire. Il parle enfin du traité conclu entre les Puissances de l'Entente (Angleterre et France) d'une part et l'Italie, traité qui garantit l'indépendance de l'Abyssinie, l'inviolabilité de son territoire et l'exécution du principe de la Porte Ouverte.

Schücking expose comment l'Angleterre a su s'assurer par ses traités avec la Chine à Lhassa (10 janvier 1904) et à Pékin (27 avril 1906) la garantie de ses intérêts économiques dans le Thibet à l'exclusion des autres Puissances. Il nous dit ensuite comment, dans un traité postérieur, l'Angleterre a renoncé à ses buts particuliers sur le Thibet.

libres et que les Gouvernements allemand et russe se sont engagés à respecter l'indépendance politique et économique ainsi que l'intégrité territoriale de ces Etats. On a déclaré au Parlement anglais qu'on considérerait la Convention avec la Russie comme abolie, mais Schücking craint que la Grande-Bretagne en tire la conséquence qu'elle doit chercher à être le seul maître de la Perse.

Il trouve qu'on doit regretter que des Puissances mondiales aient cherché à se créer des sphères particulières d'intérêts après avoir adopté entre elles le principe de la Porte Ouverte. Il déplore que des colonies anglaises, comme le Canada, adoptent un système de droits préférentiels à l'égard de la mère-patrie et, que dans les colonies françaises, on poursuive essentiellement le système d'écarter le plus possible le commerce étranger. Il est d'avis qu'il serait utile de créer des échanges en faisant admettre aux Etats pour leurs colonies et leurs sphères d'intérêts le principe de la Porte Ouverte. Il ne suffit pas d'établir ce principe sur le papier si l'on veut le faire participer réellement à l'ouverture économique du domaine colonial étranger. Schücking rappelle ensuite la Convention franco-allemande du 4 novembre 1911 par laquelle l'Empire allemand a consenti à l'établissement d'un protectorat français sur le Maroc à condition que le principe de la Porte Ouverte soit garanti aux citoyens allemands. Il prétend que les commerçants allemands ont obtenu des résultats de peu d'importance par cette Convention parce que, par des contestations administratives et une pratique injustifiée, par exemple des soumissions, les autorités françaises ont réussi à empêcher complètement la concurrence allemande. Schücking en conclut, qu'ici comme dans beaucoup de domaines du

Droit des Gens, la protection du Droit doit s'associer dans l'avenir aux règles du Droit.

Mais, se demande-t-il, comment organiser cette protection du Droit ? Il propose d'abord qu'on institue une autorité locale, c'est-à-dire que, dans le pays en question, on établisse une Commission internationale composée de tous les consuls y exerçant leur fonction.

Cette Commission serait désignée pour fonctionner comme autorité de contrôle et aurait à agir au nom de l'Union des Etats de La Haye de qui elle tiendrait son mandat. On pourrait, pense Schücking, exiger des membres faisant partie de cette Autorité un serment international à leur entrée dans cette assemblée, comme on en a exigé un pour les juges de la Cour Internationale des prises d'après l'article XIII de la Convention concernant cette question. Cette Commission devrait fonctionner périodiquement et chaque marchand étranger devrait avoir le droit de se plaindre devant elle. Le devoir de l'autorité internationale consisterait à établir les faits après enquête. On devrait, prétend Schücking, donner dans ce but aux Commissions d'enquête des droits analogues à ceux que possèdent, d'après la Convention, les Commissions d'enquête de La Haye pour régler pacifiquement les conflits internationaux. Il trouve que l'activité de la Commission ne devrait pas seulement consister à faire un rapport impartial sur les faits, mais que cette Commission devrait arriver aussi à protester contre la manière d'agir des autorités locales dans la colonie en question. D'après Schücking, cette protestation se solutionnerait de la manière suivante : ou bien on y donnerait suite, ou, si on la repoussait, la Cour permanente de La Haye ou la Cour de Justice Arbitrale rendrait une

décision définitive sur la justice ou l'injustice de la manière d'agir du Gouvernement colonial et pourrait naturellement accorder une compensation de dédommagement conforme à la personne qui a subi un dommage. Ainsi une protection basée sur le Droit serait garantie aux marchands étrangers et d'autre part le Gouvernement colonial serait certain qu'un pouvoir officiel étranger n'interviendrait pas dans ses affaires. (1)

CRITIQUE

Nous admettons, avec Schücking, que les Etats s'engagent à reconnaître entre eux dans leurs colonies et dans leurs sphères d'intérêts le principe de la Porte Ouverte. Nous sommes, comme lui, partisans d'une Commission internationale composée de consuls exerçant leurs fonctions dans les colonies et nous aprouvons son opinion que la Commission internationale a le droit d'examiner les plaintes et de protester contre l'attitude des autorités locales. Enfin nous trouvons, avec lui, que la Cour de Justice Arbitrale de La Haye devra avoir pour rôle de rendre des arrêts en ce qui concerne les plaintes et les revendications d'indemnités.

Schücking a aussi raison, à notre avis, en affirmant que la tendance à un développement colonial ne vient pas seulement d'une idée de domination mais encore plus d'un effort économique d'expansion. Comme lui, nous pensons qu'il y a intérêt à pratiquer la Porte Ouverte et l'équivalence de situation entre toutes les nations pour permettre le développement

(1) Schücking est d'avis qu'on pourrait utiliser dans ce cas l'autorité de contrôle proposée dans les colonies pour la protection des naturels du pays.

économique du domaine colonial. Schücking énumère ensuite les Conventions conclues par les Etats européens avec d'autres Etats ne faisant pas encore partie des Etats civilisés. Comme lui, nous ne trouvons pas que par ces Conventions le principe de la Porte Ouverte réussisse à s'établir d'une manière solide malgré les tentatives sérieuses faites dans ce sens. Cela tient, comme il le fait justement remarquer, à ce que les Puissances mondiales ont cherché à se créer des sphères particulières d'intérêts tout en prétendant agir suivant l'idée de la Porte Ouverte. Mais nous croyons qu'il a tort en prétendant qu'avant la guerre la France n'a pas respecté au Maroc le principe de la Porte Ouverte à l'égard des citoyens allemands comme elle devait le faire d'après la Convention franco-allemande de 1911 qui reconnaissait à cette condition notre protectorat sur le Maroc.

Nous sommes au contraire persuadés qu'on s'est montré très large dans ce sens à l'égard des commerçants allemands et qu'ils en ont souvent abusé et c'est précisément cet abus qui explique que la France ait cherché à se protéger commercialement contre les Allemands dans ses colonies. Nous ne voyons pas d'objection à formuler contre l'idée de Schücking d'organiser la protection du Droit dans un lieu donné en formant une Commission internationale composée de tous les consuls y exerçant leur fonction. Avec lui nous admettons en dernier ressort le recours devant la Cour de Justice Arbitrale de La Haye. Nous croyons, comme lui, que c'est de cette façon qu'on garantira le mieux au marchand étranger une protection basée sur le Droit sans faire intervenir un pouvoir officiel étranger dans les affaires coloniales ou intérieures des Etats.

c) Aussi longtemps, dit Schücking, qu'un Etat débiteur n'aura pas rempli les obligations internationales de paiement, le Tribunal Arbitral permanent de La Haye pourra lui fermer le crédit international avec effet à l'égard de tous les Etats faisant partie de la Société des Etats et de leurs ressortissants. Il trouve qu'il est nécessaire, qu'après cette longue guerre, l'Europe reprenne des forces au point de vue économique et que le capital européen n'aille pas se perdre dans des Etats plus ou moins asiatiques des autres continents. Il rappelle qu'il existe en Europe, même dans ces dix dernières années, des débiteurs négligents qui n'ont aucun droit à une situation privilégiée. Schücking se demande quels moyens le Droit International peut donner contre ces peuples ? Il pense que les créanciers pourraient se plaindre à leur Gouvernement et que ce dernier pourrait, par voie diplomatique et éventuellement par l'emploi de la force, contraindre l'Etat débiteur à exécuter les prestations dont il est redevable.

Schücking rappelle que, quand plusieurs Etats sont intéressés à l'exécution des obligations, on peut en arriver à l'établissement d'un contrôle financier international. (1)

Il fait remarquer ensuite que l'intervention par la puissance des armes contre l'Etat débiteur se trouve limitée par l'admission relative de la doctrine de l'Argentin Drago à la deuxième Conférence de La Haye :

ART. 1^{er}. — Les Puissances ayant participé à la Convention sont d'accord pour ne pas recourir aux armes en vue de recouvrer les dettes conventionnelles concernant leurs ressortissants, dettes réclamées au Gouvernement d'un autre pays.

(1) Un pareil contrôle financier international existe en Turquie depuis 1878, en Egypte depuis 1876, en Grèce depuis 1897.

Cette prescription, dit Schücking, ne trouve pas son application dans les cas suivants : quand l'Etat débiteur repousse l'offre d'une solution arbitrale, ou ne se donne pas la peine de répondre, ou fait échouer la conclusion de la Convention Arbitrale, ou n'observe pas le jugement arbitral rendu d'après la procédure arbitrale.

Il déclare qu'on ne peut considérer cette réglementation des choses comme satisfaisante. Elle ne consiste actuellement qu'en des dettes conventionnelles que celles-ci résultent d'un emprunt d'Etat ou des prestations qu'un grand entrepreneur a faites pour un Etat étranger, telles que Chemins de fer, constructions de canaux. Il fait remarquer qu'on n'examine même pas le cas, qui cependant n'est pas rare, de dettes délictuelles, comme celles provenant de l'atteinte à la personne et à la fortune des ressortissants d'un Etat étranger.

Il est d'avis qu'on pourrait, dans ce dernier cas, en se basant sur le Droit actuel, en venir immédiatement aux armes. Schücking pense que, dans l'avenir, d'après les principes posés, chaque revendication qu'un Etat créancier aura à faire valoir contre un Etat débiteur devra être portée en premier lieu devant une Instance internationale. Son opinion est que la Cour de Justice Arbitrale serait compétente, puisqu'il s'agit ici de pures revendications de Droit manquant complètement d'un contenu politique. Il pense qu'on rendrait ensuite un jugement contre l'Etat en question d'après lequel son obligation d'exécution serait sanctionnée internationalement. Si ce jugement ne conduisait pas au but, l'Etat créancier aurait à rechercher une exécution internationale contre le débiteur auprès de l'Office International de Conciliation et de Médiation. Schücking soutient qu'on devrait employer comme

moyens d'exécution internationale : la rupture de toutes les relations, le boycott économique et l'intervention militaire. Ainsi on viendrait en aide au droit du créancier par des prescriptions générales basées sur la construction d'une organisation internationale de justice. Il est d'avis que le projet actuel n'entraînerait, qu'en un sens, une modification dans cette catégorie des conflits nationaux. Le Tribunal Arbitral, au lieu d'établir l'existence d'une obligation de paiement devant la Cour de Justice Arbitrale Internationale et de réclamer ensuite l'exécution contre l'Etat débiteur devant l'Office de Conciliation et de Médiation, aurait ici à décider sur la justification ou la non justification des obligations internationales de paiement et à déclarer comment un autre Tribunal Arbitral pourrait, à l'intérieur de l'Etat, amener son exécution.

Schücking pense que ce Tribunal Arbitral, pour atteindre son but, n'aurait qu'à utiliser la fermeture internationale du crédit. Il trouve que cette procédure abrégée est conforme à la simplicité des faits parce qu'il ne s'agit ici que de revendications pécuniaires tandis que la plupart des conflits entre Etats proviennent de questions bien plus difficiles à résoudre. La fermeture économique du crédit, qui n'atteint que l'Etat débiteur, paraît à Schücking une mesure bien moins dure que le boycott économique général qui atteint tous les ressortissants de l'Etat débiteur. Il déclare qu'il n'y aurait plus aucune difficulté à confier le maniement de ce moyen d'exécution au Tribunal Arbitral et que la préférence donnée à la compétence du Tribunal Arbitral entraînerait une abréviation de la procédure si, comme il l'a proposé, le créancier privé pouvait dans ses revendications pécuniaires contre les Etats étrangers s'adresser immédiatement à la Cour de Justice Arbitrale.

D'après Schücking la personne qui aurait des exigences à formuler contre un Etat étranger pourrait porter sa plainte devant le Tribunal de La Haye et ce dernier pourrait immédiatement l'aider à obtenir satisfaction en employant contre cet Etat la fermeture du crédit. Il ajoute que cela n'excluerait pas, si ce mode d'exécution internationale restait infructueux, la possibilité pour le pays natal du créancier de s'adresser à l'Office International de Conciliation et de Médiation, de faire valoir la non exécution d'un jugement international par l'Etat débiteur et de demander qu'on recoure contre lui à une exécution internationale.

Inversement, dit Schücking, on devrait faire intervenir la responsabilité de l'Etat qui se serait soustrait, lui ou ses sujets, à l'ordre international de fermeture du crédit.

CRITIQUE

Schücking a raison lorsqu'il propose que, si un Etat débiteur ne remplit pas les obligations internationales de paiement, le Tribunal Arbitral permanent de La Haye puisse lui fermer le crédit international avec effet à l'égard de tous les Etats faisant partie de la Société des Etats et de leurs ressortissants.

Nous approuvons aussi les moyens basés sur le Droit International qu'il parle de donner contre les peuples débiteurs, c'est-à-dire le droit accordé aux créanciers de se plaindre à leur Gouvernement et la possibilité pour ce Gouvernement d'intervenir par voie diplomatique et éventuellement par l'emploi de la force pour contraindre l'Etat débiteur à exécuter les prestations dont il est redevable. Comme il le rappelle

fort justement, on peut, si plusieurs Etats sont intéressés à l'exécution des obligations, en arriver à l'établissement d'un contrôle financier international. L'observation de Schücking que l'intervention par la puissance des armes contre l'Etat débiteur se trouve limitée par l'admission relative de la doctrine de Drago, à la deuxième Conférence de La Haye, est parfaitement exacte. Mais il a également raison quand il dit qu'il y a des cas, qu'il énumère du reste, où la doctrine de Drago ne trouve pas son application. Nous sommes aussi de l'avis de Schücking quand il fait remarquer qu'on n'examine même pas le cas qui n'est cependant pas rare de dettes délictuelles et quand il déclare qu'on pourrait alors, en se basant sur le Droit actuel, en venir immédiatement aux armes. Nous ne voyons pas d'objection à formuler contre son opinion que chaque revendication qu'un Etat créancier aurait à faire valoir contre un Etat débiteur devrait être portée devant une Instance internationale, la Cour de Justice arbitrale et que cette Cour rendrait son jugement contre l'Etat en question, jugement sanctionnant internationalement son obligation d'exécution.

Nous admettons aussi, avec Schücking, le recours à l'Office International de Conciliation et de Médiation pour l'exécution internationale contre le débiteur si le jugement dont nous venons de parler ne conduisait pas au but qu'on se proposait. Les moyens d'exécution internationale qu'il préconise : la rupture de toutes les relations, le boycott économique et l'intervention militaire nous paraissent excellents. Comme Schücking, nous trouvons que le projet actuel n'entraînerait que la modification suivante : le Tribunal Arbitral aurait à décider directement sur la justification ou la non justification

des obligations internationales de paiement et à déclarer comment un autre Tribunal International pourrait, à l'intérieur de l'Etat, amener son exécution.

Nous pensons, comme lui, que la fermeture économique du crédit vaudrait mieux qu'un boycott économique général. Nous approuvons également son opinion qu'on devrait autoriser la personne ayant des exigences à formuler contre un Etat étranger à porter sa plainte devant le Tribunal de La Haye qui pourrait l'aider à obtenir satisfaction en fermant à cet Etat tout crédit. Nous ne pouvons qu'admettre, avec Schücking, la possibilité d'un recours à l'Office International de Conciliation et de Médiation pour faire valoir la non exécution d'un jugement international par l'Etat débiteur et demander qu'on recoure contre lui à une exécution internationale. Nous partageons enfin sa manière de voir qu'on devrait faire intervenir la responsabilité de l'Etat qui se serait soustrait, lui ou ses sujets, à l'ordre international de fermeture du crédit.

Mesures préventives

Le cinquième et dernier moyen proposé par Schücking pour la reconstruction du Droit International consiste dans les mesures préventives qu'il préconise pour prévenir les conflits futurs.

a) Il est inadmissible de différencier au point de vue économique un Etat ou ses représentants pour des raisons politiques. On devrait proposer que l'Office de Conciliation de La Haye déclare nuls les actes contraires au Droit et oblige à payer pour

eux des dommages et intérêts. Schücking prétend, qu'en suivant une voie formellement juridique, en organisant de nouvelles instances internationales et en établissant juridiquement leur compétence, on ne peut écarter le danger d'un retour à la rupture de la civilisation européenne tel que celui que nous venons de vivre. Il faudrait pour cela surmonter des causes de troubles autrement profondes. Il pense que, sous ce rapport, le système actuel des droits de douane protecteurs a agi d'une façon néfaste. Si un Etat cherche à rendre aussi difficile que possible l'importation des produits étrangers dans l'intérêt de la production du pays et au contraire à créer les conditions les plus favorables possible pour son exportation dans l'intérêt de son économie nationale, il doit en résulter une lutte permanente entre les Etats. Il déclare qu'un des facteurs qui, en Russie, ont éloigné de l'Allemagne les cercles intellectuels est, d'après le témoignage unanime des experts, l'opinion répandue que l'Empire allemand a utilisé la situation défavorable de l'Empire moscovite durant la guerre d'Extrême-Orient pour léser fortement la Russie dans le dernier traité de commerce Russo-Allemand. Il soutient que, dans le système actuel de protection douanière, un désaccord peut toujours surgir pour des motifs économiques.

Voilà la raison pour laquelle, à son avis, Cobden et d'autres énergiques combattants du mouvement pacifiste sont en même temps libre-échangistes. Pourtant Schücking trouve qu'un traité de paix présente de telles difficultés internes qu'on ne pourrait sans graves conséquences introduire dans la convention mondiale de paix un changement si révolutionnaire des rapports économiques. Il rappelle ensuite que les droits pro-

tecteurs ont une signification financière très importante pour un pays et que les Etats ont, vu le grand épuisement financier causé par la guerre, le plus grand intérêt à conserver les sources de revenus existantes. D'après Schücking, on doit, surtout dans le traité de paix mondial, éviter d'empirer les rapports relatifs plus que ne l'ont fait les événements de la guerre ; ce serait le cas si l'Entente faisait naître une guerre économique. Il serait difficile de dire quel serait le plus grand danger produit par une guerre économique, serait-ce le danger national économique que deux parties incontestablement liées l'une à l'autre s'appauvrissent ainsi d'une manière durable ou le politique que les contrastes existant actuellement entre les parties en guerre ne subsistent et ne conduisent finalement à de nouvelles catastrophes. Les Puissances devraient donc s'arranger dans la convention de paix mondiale pour rendre cette guerre économique impossible. Schücking parle ensuite des trois Conférences qui ont eu lieu à Paris, la diplomatique du 27-29 mars, l'inter-parlementaire de la même date et l'économique du 17 juin 1916 ; il rappelle enfin la Conférence inter-parlementaire des Etats de l'Entente à Rome dans la deuxième partie de mai 1917.

Schücking traite ensuite d'un deuxième groupe de conventions ayant trait à la reconstruction économique après la guerre. Il parle non seulement d'accords sur la politique commerciale et douanière de l'avenir, accords prévoyant expressément à l'égard des Puissances Centrales la suppression de la clause de la nation la plus favorisée mais encore de la prescription suivante : les Alliés pourront, pour protéger les intérêts du commerce, de l'agriculture et de la navigation contre les attaques économiques au moyen d'une inondation de mar-

chandises ou d'une concurrence (peu convenable), établir en commun une période de temps pendant laquelle le commerce des Puissances ennemies sera soumis à un traitement particulier et les marchandises en provenant assujetties à une interdiction ou à des méthodes particulières de nature plus efficace. Les Alliés auront, dit Schücking, à se mettre d'accord par voie diplomatique sur les prescriptions particulières qui devront pendant un temps déterminé s'appliquer aux vaisseaux des Puissances ennemies. On envisage un boycott plus complet des marchandises provenant des pays occupés par les Puissances Centrales et on a pu dire avec raison que, même si ces mesures ne sont introduites que pour une durée de temps de trois à cinq ans, on ne pourra les écarter immédiatement parce qu'une fois établies dans une direction la politique économique commerciale et industrielle continue un certain temps dans la voie une fois suivie. Schücking dit ensuite, qu'en dehors de ce danger, on ne voit pas se manifester dans les Etats faisant partie de la Conférence économique de Paris le bon vouloir d'en revenir, après une certaine durée de temps, à des rapports commerciaux normaux semblables à ceux qui ont existé avant la guerre mondiale. Bien plus, on a adopté une troisième catégorie de décisions que l'on doit considérer comme des mesures durables entre les Alliés pour le temps de paix en ce qui concerne l'aide réciproque et le travail en commun. Ainsi les Alliés vont prendre les moyens nécessaires pour se rendre indépendants des pays ennemis en tout ce qui touche les matières premières et les objets fabriqués importants pour leur vie économique. Ces mesures seraient prises par eux non seulement pour assurer leur indépendance en ce qui concerne la source des objets dont ils se fournissent, mais encore pour

garantir leur organisation financière, commerciale et maritime. Si l'on peut, dit Schücking, envisager par cette autarchie économique une activité exempte de difficultés, les moyens mis en action ne laissent subsister aucun doute sur le traitement désavantageux qui sera infligé à l'adversaire politique d'aujourd'hui. On ne préconise pas seulement l'introduction de droits douaniers ou de prohibitions, les uns de caractère temporaire et les autres de caractère durable, mais on doit prendre des mesures pour faciliter les rapports commerciaux réciproques aussi bien par l'organisation de moyens de transport sur terre et sur mer immédiats, rapides et à bas prix que par l'extension et l'amélioration de l'organisation postale et télégraphique. On veut réunir des délégués techniques afin d'adopter des mesures pour une adaptation aussi bonne que possible des lois existantes sur la patente, les marques d'origine et les marques de commerce et finalement on a déclaré ouvertement l'intention générale de former entre les Puissances Alliées une entente économique plus étroite au grand dommage des Puissances adverses. On déclare que les Puissances alliées, dans le but de se défendre en commun contre l'ennemi, se sont mises d'accord pour suivre une économie politique commune sur la base des directives fixées par elles. La France a, dit Schücking, donné son approbation en juin 1916, l'Angleterre en août, le Japon et la Belgique un peu plus tard ; pendant ce temps l'Italie approuvait les mesures de guerre envisagées. Malheureusement, prétend Schücking, ces tendances se sont traduites en projets concrets et sont devenues en partie des actes législatifs. Ainsi le Parlement anglais a approuvé, il y a quelque temps, une proposition du Gouvernement par laquelle l'activité dans la production, le commerce

et la mise en œuvre des métaux doit dépendre de l'octroi d'une licence. Mais cette licence, et cela pendant cinq ans après la conclusion de la paix, ne doit pas être donnée à des sujets des Etats ennemis ou à des Sociétés dont font partie directement ou indirectement des sujets de l'Etat ennemi. Schücking pense, comme son compariote Hellfrich, que ce sera la base pour la formation d'une chaîne de grande étendue dans le but d'organiser le contrôle anglo-américain de toutes les matières fabriquées avec du fer et du métal, à l'exception du fer, et un contrôle aussi large qu'il sera nécessaire pour ces métaux. Ces dispositions sont complétées par une convention sur le zinc qui maintient pour des années le débouché du zinc en Angleterre. Schücking fait remarquer que les mêmes tendances se manifestent dans un autre domaine si l'on considère les impôts anglais d'exportation sur les fruits du palmier. Il rappelle que le premier Ministre anglais Asquith a, en 1916, établi une commission pour la politique commerciale et économique. Cette commission a publié en avril 1918 un rapport où il est question de limiter pour un certain temps l'utilisation des ports anglais en ce qui concerne les ennemis actuels de l'Angleterre.

Schücking mentionne que l'Office commercial établi par les Puissances ennemies des Puissances Centrales a, en 1916, institué un certain nombre de commissions spéciales pour discuter, après la guerre, sur la situation des différentes branches d'industries eu égard à la concurrence internationale. Les rapports de ces commissions ont été publiés en juin 1918. Ils ont trait au coton, à la laine, à la soierie, au jute, à l'importation des produits fabriqués finis ou à moitié terminés du fer et de l'acier. Il y est question d'accorder un traitement privilégié

pour les importations d'articles soumis à des droits de douane et provenant des Dominions britanniques d'Outre-Mer et d'établir la fermeture des ports britanniques pour les vaisseaux ennemis même pour y prendre du charbon. On peut, dit Schücking, envisager deux routes pour mettre fin dans le traité de paix à ces efforts auxquels on a très sérieusement songé. La voie la plus radicale et la plus sûre a été indiquée par un remarquable connaisseur de la vie économique, le parlementaire Gothein. Ce dernier parle d'établir dans toute son étendue et pour toujours la clause de la nation la plus favorisée entre tous les Etats, ce qui veut dire non seulement des droits de douane d'entrée et de sortie identiques pour les marchandises, mais aussi le même droit pour tous les pavillons dans tous les ports, l'égalité des droits sur toutes les voies d'eau améliorées pour tous ceux qui font la navigation et transportent des marchandises ennemies, un même droit d'établissement pour les ressortissants de tous les Etats, un même droit pour voyager et exercer l'agriculture, d'industrie et le commerce, l'égalité des impôts perçus avec ceux établis dans le pays en question.

Schücking renvoie au traité de paix signé en 1918 par l'Allemagne avec le Gouvernement Ukrainien et au traité de commerce Russo-Allemand de la même époque. En généralisant la clause de la nation la plus favorisée on lui ferait perdre son importance et elle deviendrait ainsi la situation générale au point de vue du Droit. Mais une question bien plus difficile à résoudre est de savoir si une solution aussi radicale est pratiquement possible. Schücking en envisage les conséquences : la Chine devrait-elle aussi participer à la Convention de paix mondiale ? Si tous les Etats admettaient un pareil droit d'éta-

blissement pour tous les ressortissants, on devrait admettre dans chaque pays les coolies chinois dans les mêmes conditions que les forces auxiliaires venant des autres pays de même civilisation. Il pense que d'importants motifs d'économie politique et de civilisation s'élèveront contre ces procédés. Le principe de l'absolue égalité au point de vue du Droit devrait donc comprendre des exceptions. Mais, comme le constate Schücking, ces exceptions sont difficiles à établir dès le début. Il en conclut qu'il paraît plus conforme au but d'exclure après la guerre la lutte économique par une conception de paix mondiale ; on interdirait seulement la différenciation d'un Etat ou de ses ressortissants pour des motifs politiques. Ainsi on pourrait éloigner les coolies chinois et attirer les ressortissants des autres nations comme immigrants, car de cette manière l'Etat chinois ne serait pas lésé politiquement et les travailleurs européens seraient protégés contre le bas salaire.

Schücking trouve que, si l'on exprime d'une façon aussi négative l'interdiction de la guerre économique, résulte d'autre part le grand danger que cette interdiction se trouve supprimée quand les Etats entreprennent pour des motifs politiques d'établir des différences qui se justifient par des considérations d'économie populaire ou de civilisation. On pourra limiter ce danger en créant une protection internationale du Droit. Si un Etat se croit lésé, contrairement au Droit, il doit avoir la possibilité d'en appeler à la protection d'une Instance internationale. Etant donné ce qui a été dit sur la construction d'une organisation internationale de justice, Schücking pense que, dans ce cas, la soi-disante lésion des Actes de Paix fera naître un conflit de Droit entre deux Etats. Il estime que ce conflit devra, à cause de son contenu

politique, être porté de préférence devant l'Office de Conciliation de La Haye et non devant la Cour de Justice arbitrale. Il trouve qu'on devrait, dans ce cas, étendre la compétence de l'Office de Conciliation arbitral de sorte qu'au lieu de donner un avis il puisse résoudre le conflit lui-même. Le droit de décision devrait aller si loin que, grâce à l'autorité de ces pouvoirs internationaux, les règles nationales de Droit en question devraient être établies de manière à être hors de tout conteste. Schücking dit qu'on devrait en outre déclarer l'obligation à une indemnité de dédommagement et établir largement cette indemnité. Il déclare douteux que la seule interdiction de la guerre économique entre les Etats puisse, après la conclusion de la paix, suffire à tous les besoins. La haine et l'affection des individus jouent aussi leur rôle dans la vie économique et il peut arriver que, sans guerre économique organisée par un Etat, les ressortissants des pays ennemis en voyant leur immense besoin de marchandises et la difficulté de résoudre le problème de la capacité économique n'aient tendance à livrer leurs matières premières et leurs produits coloniaux plutôt à leurs Alliés qu'à ses compatriotes.

On ne peut donc, suivant l'opinion de Schücking, exclure la guerre économique pendant une période de transition. On devra plutôt, pour donner satisfaction au Droit, exiger que, suivant les propositions du Secrétaire d'Etat allemand Dernburg, « les matières soient transportées, partagées et payées grâce à une convention entre tous les Etats avec l'aide d'une commission de répartition internationale ayant une compétence arbitrale. » Schücking rapporte encore que, d'après Dernburg, « l'Alliance des peuples proposée pour le maintien de la paix dans le monde civilisé devrait agir également dans

le domaine économique pour permettre l'approvisionnement général d'une humanité appauvrie en matières premières ». Il rappelle que son compatriote Ballin a récemment réclamé, qu'aussitôt après la guerre, les matières premières existant pour l'exportation dans les pays d'Outre-Mer ainsi que les vivres soient partagés dans des conditions identiques en raison de la participation des différents pays à cette exportation en 1913. Schücking constate enfin le résultat extraordinaire de cette guerre poursuivie pendant des années, résultat qui a finalement amené sur le terrain économique la nécessité d'une coopération internationale comme on ne l'aurait pas jugée possible après la guerre.

CRITIQUE

Nous trouvons, comme Schücking, qu'on ne peut différencier au point de vue économique un Etat ou ses représentants pour des raisons politiques. Nous admettons aussi que l'Office de Conciliation de La Haye devrait pouvoir déclarer nuls les Actes contraires au Droit et obliger à payer pour eux des dommages et intérêts. Nous croyons, comme lui, qu'on ne peut empêcher un conflit militaire mondial de se déchaîner à nouveau en organisant de nouvelles instances internationales et en établissement juridiquement leur compétence parce qu'il y a des causes de troubles qu'on ne peut supprimer.

Schücking critique le système actuel des droits de douane protecteurs et prétend qu'il doit en résulter une lutte permanente entre les États. Nous ne partageons pas sur ce point sa manière de voir. Ces droits de douane protecteurs ne doivent pas, bien entendu, être établis pour des raisons politiques

mais uniquement pour des raisons économiques. On ne peut, à notre avis, les éviter parce que les différents Etats ne produisent pas les mêmes matières premières et n'ont pas non plus les mêmes facilités pour les transformer et aussi parce que les conditions de vie et par suite de salaires ne peuvent être les mêmes dans les différents pays. Il serait possible, dit-on, dans un certain avenir d'obvier à ces difficultés en laissant à chaque pays la fabrication des produits qui peuvent être obtenus par lui à meilleur compte et en facilitant l'échange de ces produits. Mais n'est-ce pas une utopie si l'on considère que certains pays comme les Etats-Unis, la Russie, la Chine, disposent de toutes les matières premières nécessaires pour avoir une économie nationale complètement indépendante de celle des autres peuples ? Comment dans ces conditions peut-on espérer que ces Etats qui peuvent se suffire à eux-mêmes supprimeront les droits protecteurs ? On ne peut donc faire disparaître les causes d'antagonisme économique entre les Etats et par suite les conflits militaires, mais il est possible du moins d'en diminuer le nombre grâce aux nouvelles Instances internationales. Schücking a raison en disant que ces droits protecteurs, vu le grand épuisement financier causé par la guerre, constituent une ressource importante. Nous l'approuvons aussi quand il parle d'éviter dans le traité de paix mondial d'empirer les rapports relatifs entre les peuples pour empêcher la guerre économique. Nous ne pouvons qu'admettre sa conclusion que les Puissances devraient s'arranger dans la Convention de paix mondiale de manière à rendre impossible la guerre économique. Schücking parle ensuite des conventions ayant trait à la reconstruction économique après la guerre. Il fait spécialement allusion aux accords prévoyant

expressément à l'égard des Puissances Centrales la suppression de la clause de la nation la plus favorisée et à la prescription ayant pour objet de protéger les intérêts du commerce, de l'agriculture et de la navigation des Puissances Alliées contre les attaques économiques des Puissances Centrales. Il expose qu'il est question d'un boycott complet des marchandises provenant des pays occupés par ces derniers Etats. Il trouve que cette guerre économique est incompatible avec une véritable paix. Nous lui répondrons que ce n'est pas là une guerre économique, mais que les Puissances Alliées éprouvent seulement le besoin de se protéger contre l'invasion des produits des Puissances Centrales fabriqués à bon marché et par des procédés parfois déloyaux. Schücking déclare ensuite qu'il est question pour les Alliés, dans une troisième catégorie de décisions, de se rendre indépendants des pays ennemis pour tout ce qui touche les matières premières et les objets fabriqués importants pour leur vie économique. On ne préconise pas seulement l'introduction de droits douaniers ou de prohibitions, mais encore de mesures réciproques pour faciliter les rapports commerciaux entre les Puissances Alliées. Sans doute ces mesures sont très restrictives à l'égard de l'Allemagne, mais elles nous paraissent justifiées par la manière dont ce pays s'est comporté durant la guerre mondiale en pillant les marchandises ennemies dans les régions occupées et en les détruisant sur mer par la guerre sous-marine.

On doit donc agir actuellement à son égard avec cette rigueur si l'on veut permettre à la France, à la Belgique, aux Puissances balkaniques et à certains petits ou grands Etats récemment formés dans le centre de l'Europe de se relever de cette guerre dans le domaine économique et commercial. Sans

ces restrictions, sans ces conventions, l'Allemagne pourrait, avec tous ses produits que la guerre n'a pas détruits, exercer contre eux une concurrence ruineuse et contre laquelle ces pays ne pourraient lutter. Nous comprenons très bien que dans ces conditions les Puissances Alliées aient déclaré ouvertement leur intention de former entre elles une étroite entente économique. Nous approuvons donc les différentes mesures législatives prises par l'Angleterre en 1916 et 1918 et que critique Schücking.

Il indique ensuite le moyen proposé par son compatriote Gothin pour mettre fin aux efforts dont nous venons de parler. Ce dernier parle d'établir pour toujours et dans toute son étendue la clause de la nation la plus favorisée entre les Etats. En généralisant, ajoute Schücking, la clause de la nation la plus favorisée, on lui ferait perdre son importance et elle deviendrait ainsi la situation générale au point de vue du Droit. Nous trouvons aussi que d'importants motifs d'économie politique et de civilisation s'élèvent contre l'adoption de ces procédés. Mais nous croyons, contrairement à son opinion, qu'il y a une autre raison pour les écarter, c'est qu'il est nécessaire pour un Etat de pouvoir réserver dans ses traités de commerce cette clause de la nation la plus favorisée aux pays qui lui apportent les meilleurs avantages commerciaux. Dans tous les cas nous admettons sa conclusion qu'il est plus conforme au but poursuivi d'exclure, après la guerre, la lutte économique par une conception de paix mondiale.

Nous trouvons également qu'il suffit pour cela d'interdire la différenciation d'un Etat ou de ses ressortissants pour des motifs politiques. Schücking parle ensuite de créer une protection internationale du Droit. En cas de prétendue violation

d'un traité de paix le conflit qui pourrait s'élever devrait être porté devant l'Office de Conciliation de La Haye. Il est d'avis d'étendre la compétence de cet Office de même que celle de la Cour de Justice Arbitrale de sorte, qu'au lieu de donner un avis, il puisse résoudre le conflit lui-même. Il trouve qu'on devrait déclarer l'obligation à une indemnité de dédommagement et établir largement cette indemnité. Nous n'avons aucune objection à formuler contre cette théorie. Nous pensons, comme lui, que la seule interdiction de la guerre économique entre les Etats ne pourra après la paix suffire à tous les besoins.

Schücking estime, comme Dernburg, que les matières doivent être transportées, partagées, et payées, à la suite de conventions entre Etats par l'intermédiaire d'une commission internationale. Nous sommes de son avis sur ce point.

Il déclare enfin, comme son compatriote Ballin, qu'on doit, après la guerre, partager dans des conditions identiques, en raison de la participation des différents pays à l'exportation dans le monde en 1913, les matières premières existant dans les pays d'Outre-Mer ainsi que les vivres. Nous trouvons aussi qu'on doit répartir les vivres et les matières premières dans les différents pays, proportionnellement à l'importance commerciale et à la population de ces pays, mais avec cette restriction qu'il faut dans cette répartition tenir compte pour un certain nombre d'Etats des pertes économiques qu'ils ont subies pendant la guerre et qui leur donnent droit sous ce rapport à un traitement privilégié par rapport à l'Allemagne. Nous admettons enfin également la nécessité d'une coopération internationale sur le terrain économique.

b) Schücking soutient que les Puissances ne peuvent disposer en commun du sort des pays qui ne sont pas directement ou indirectement (comme des Protectorats) réunis à l'Union des Etats de La Haye et qu'aucun Etat particulier n'est autorisé à s'annexer un de ces pays d'une manière quelconque ou pour un motif quelconque, par exemple à cause de prétendus délits en ce qui concerne le Droit des Gens. En vue de la formation d'une Union Internationale pour la paix mondiale, suivant l'œuvre esquissée à La Haye, on devra exprimer clairement quels sont les Etats qui ont le droit de prendre part comme associés à cette organisation et quelles sont les formes d'Etat qui en sont exclues comme n'ayant pas encore atteint le degré de civilisation exigé par le Droit des Gens. Il espère que le sort de la Chine, de la Perse et du Siam va se décider de telle sorte que, bien que la Perse soit menacée dans son indépendance par l'Angleterre et la Chine par le Japon, ces deux Etats ainsi que le Siam considérés aux deux Conférences de la Paix comme des facteurs égaux en Droit aux autres Etats devront rester indépendants et obtenir une complète égalité de droits dans la vie juridique internationale. Il n'y a actuellement à rester en dehors de l'Union des Etats de La Haye que l'Afghanistan (1), les Etats indépendants de l'Himalaya : le Bhoutan et le Népal, de petites formations d'Etats arabes et les formations d'Etats africains de Libéria et d'Abys-

(1) L'indépendance de l'Afghanistan est menacée par l'Angleterre qui, par son traité d'août 1907 avec la Russie, s'y est assurée seule toute influence. La Russie, dans son traité de Brest-Litowsk avec l'Empire allemand (art. VII), a reconnu l'indépendance de l'Afghanistan et de la Perse. Mais la Paix de Versailles a aboli ce traité ainsi que celui de Bukarest signé par la Roumanie avec l'Allemagne.

sinie (2). Schücking pense, qu'autant qu'on n'a pas décidé sur le sort de ces communautés politiques, ce rôle revient à l'Union des Etats de La Haye. C'est une conséquence toute naturelle de la situation que l'Union de La Haye doit revendiquer en tant qu'organisation du monde civilisé. On n'obtiendrait ainsi qu'un développement déjà tracé par le Droit des Gens actuel qui met en jeu l'activité du soi-disant « Concert européen ». Schücking trouve que les grandes Puissances européennes sont intervenues comme un Directoire purement factice pour déterminer le sort de plusieurs territoires européens, spécialement dans les Balkans. Il rappelle la dernière intervention de la Conférence des Ambassadeurs de Londres et sa création d'une sorte d'Etat albanais qui n'a pas réussi. Il nous montre que le cercle des Etats agissant ensemble s'est étendu parfois au-delà des Grandes Puissances. Ainsi furent représentées à la Conférence d'Algésiras, en 1906 (pour une réglementation provisoire des rapports internationaux en ce qui concerne le Maroc), la Belgique, la Hollande, le Portugal, la Suède et l'Espagne et parmi les Puissances hors d'Europe : les Etats-Unis et aussi le Maroc. Schücking parle de la question du Spitzberg qui fut réglementée, avant la guerre de 1914, par les Puissances intéressées sur la base d'une convention faisant de ce pays, qui avait été jusque là une *res nullius*, une *res communis*. Il est donc d'avis qu'il n'y a qu'à donner une forme solide aux principes existants du Droit des Gens. C'est le seul moyen d'empêcher qu'un Etat particulier ne prenne pour prétexte une revendication de droit pour soumettre certains territoires ou un pays à son

(2) L'indépendance de l'Abyssinie se trouve reconnue par une convention entre la France, l'Angleterre et l'Italie du 19 décembre 1906.

autorité. C'est ainsi, prétend-il, qu'on a utilisé les délits de Droit International d'Etats à demi civilisés pour pratiquer cette méthode et il rappelle l'intervention de la France en Algérie. Dans l'avenir, soutient Schücking, si un Etat faisant partie de l'Union des Etats de La Haye a à faire valoir une revendication contre un Etat qui n'est pas englobé dans cette Union, cette revendication devra être portée devant l'Office d'Enquête et de Médiation de La Haye et ce dernier aura à décider des mesures que l'on doit prendre en commun. Il rapporte à ce propos comment au commencement de ce siècle, à cause des troubles survenus en Chine, les Grandes Puissances européennes ainsi que les Etats-Unis et le Japon ont décidé une action commune contre ce pays. Il déclare, qu'à son avis, si l'intérêt commun de l'humanité civilisée l'exigeait, on pourrait ou bien imposer à l'Etat délinquant un contrôle en commun des Puissances faisant partie de l'Union des Etats de La Haye, ou bien même démembrer cet Etat délinquant. Schücking fait ensuite la remarque que cette action en commun sera la réalisation d'idées qui se sont déjà présentées avant ce mouvement pacifiste. On a pensé autrefois à la nécessité d'une expansion coloniale, mais qui devait avoir lieu par une intervention des Etats civilisés, intervention conforme à un plan d'ensemble. Et il rappelle que c'était l'idée de Pierre Dubois, en ce qui concerne la Terre-Sainte, il y a plus de six cents ans.

CRITIQUE

Schücking soutient que les Puissances ne peuvent disposer en commun du sort des pays qui ne sont pas directement ou indirectement (comme des Protectorats) réunis à l'Union des

Etats de La Haye et qu'aucun Etat particulier n'est autorisé à s'annexer un de ces pays d'une manière quelconque ou pour un motif quelconque, par exemple à cause de prétendus délits en ce qui concerne le Droit des Gens.

Nous ne voyons aucune objection à formuler contre son opinion et nous approuvons complètement sa manière de voir. Comme lui, nous pensons qu'on doit déclarer clairement quels sont les Etats qui ont le droit de prendre part comme associés à l'Union des Etats de La Haye et quels sont ceux qui en sont exclus comme n'étant pas arrivés à un degré de civilisation assez avancée. Avec juste raison Schücking ne cite comme restant aujourd'hui, en dehors de l'Union de La Haye, que l'Afghanistan, le Bhoutan et le Népal dans l'Himalaya, quelques petits Etats arabes et les formations d'Etats africains de Libéria et d'Abyssinie. Il prétend que c'est le rôle de l'Union des Etats de La Haye de décider sur le sort de ces communautés politiques. Il donne pour cela une raison fort juste, c'est que ce rôle de l'Union de La Haye découle tout naturellement de la situation qu'elle doit revendiquer comme organisation du monde civilisé. Il fait remarquer qu'on n'obtiendra ainsi qu'un développement déjà tracé par le Droit des Gens qui mettra en jeu l'activité du soi-disant « concert européen ». Schücking montre l'intervention purement factice du Directoire européen à propos des Balkans et de l'Albanie. Il fait voir que le cercle des Puissances agissant ensemble s'est parfois étendu au delà des grandes Puissances, par exemple lors de la Conférence d'Algésiras de 1906. Nous ne pouvons qu'approuver son assertion qu'on doit donner une forme solide aux principes existants du Droit des Gens, car nous croyons, comme lui, que c'est le seul moyen d'empêcher

qu'un Etat particulier ne prenne pour prétexte une revendication de Droit pour soumettre certains territoires ou un pays à son autorité. Mais là où nous ne sommes pas de l'avis de Schücking, c'est, lorsque prétendant qu'on a utilisé les délits de Droit International d'Etats à demi-civilisés pour pratiquer cette méthode, il cite l'exemple de l'intervention française en Algérie vers 1830. Le Gouvernement français n'a déclaré la guerre en 1830 au bey d'Alger, Hussein, que parce qu'il ne pouvait obtenir de sa part réparation de l'outrage subi par notre Consul à Alger, outrage qui rejaillissait sur notre pays. Dire, comme il le fait, que la France a pris prétexte du coup d'éventail donné par le bey à notre Consul pour faire la conquête de l'Algérie nous paraît inexact. Nous croyons, comme lui, que, si un Etat faisant partie de l'Union des Etats de La Haye a une revendication à faire valoir contre un Etat qui n'est pas englobé dans cette Union, cette revendication doit être portée devant l'Office d'Enquête et de Médiation de La Haye qui aura à décider des mesures qui doivent être prises en commun. Il rappelle fort justement comme exemple d'une intervention de ce genre l'intervention des Grandes Puissances en Chine. Nous sommes enfin de l'avis de Schücking quand il soutient que, si l'intérêt de l'humanité civilisée l'exigeait, on pourrait ou bien imposer à l'Etat délinquant un contrôle en commun des Puissances faisant partie de l'Union des Etats de La Haye ou bien même démembrer cet Etat délinquant. Comme lui, nous trouvons qu'autrefois aussi on a pensé à cette action en commun et l'exemple qu'il nous donne à ce sujet de Pierre Dubois nous semble fort bien choisi.

c) Schücking prétend que les Etats de l'Union doivent s'en-

gager dans leurs constitutions à suivre des règles par lesquelles on garantirait aux minorités nationales à l'intérieur des Etats particuliers une vie propre en matière de langue, d'école, de religion, etc.

Il dit que, depuis que la Révolution Française a amené le peuple qui n'était qu'un objet de la domination de l'Etat à être le centre de l'Etat, on voit se manifester l'effort d'établir une unité absolue de l'Etat et de la nation. Il expose que, si cette unité n'existe pas dans un Etat mais qu'on y trouve des minorités nationales, on voit, d'après la proposition *cujus regio ejus natio*, se développer la tendance d'assimiler artificiellement à la race prédominante les parties de population de nationalité étrangère. Si un Etat national voit au contraire une partie de son peuple sous une domination étrangère, cet Etat s'efforcera de détacher cette population de l'Association d'Etat dont elle fait actuellement partie pour l'incorporer à son propre domaine de domination. Mais, d'après Schücking, les faits ne sont pas toujours aussi simples qu'on pourra toujours agir d'après le précepte : « un Etat et par suite aussi une nation » et inversement « une nation et par conséquent aussi un Etat ». Souvent les intérêts et les sentiments dynastiques, l'état historique de possession, les points de vue stratégique et économique combattent contre cette soi-disante pensée de nationalité qui veut réunir dans une même forme d'Etat tous les ressortissants d'une nation. Schücking en conclut que, si l'on voulait aujourd'hui diviser l'Autriche-Hongrie actuelle en plusieurs parties d'après ses éléments nationaux, on ne rendrait pas service aux intérêts véritables de ses concitoyens. Ceci est, à notre avis, fort contestable et nous croyons, qu'au Traité de Versailles, on a eu

raison de tenir compte des droits des nationalités pour enlever des territoires à l'Autriche et aussi à l'Allemagne. Si un inconvénient peut se présenter, c'est au point de vue économique ; il faudra un certain temps pour remplacer l'autre système.

Schücking trouve que les Etats feront bien, dans beaucoup de cas, d'apprendre à ne pas intervenir en faveur des compagnons de race appartenant à des Etats voisins au lieu de rechercher des guerres de conquête qui, ou bien n'aboutiront à aucun résultat, ou pourront, en cas de victoire, coûter plus de forces qu'on n'en gagnera en annexant des frères de race. Et pour étayer davantage son opinion il demande s'il y a dans l'Empire Allemand actuel un homme raisonnable qui pense à rattacher à l'Allemagne les parties allemandes de la Suisse ou de l'Autriche-Hongrie ? Répondons-lui en passant que, s'il n'y songe pas, les Pangermanistes y pensent encore maintenant. Mais, d'après lui, cette résignation nécessaire dans l'intérêt d'une paix basée sur le Droit suppose que dans l'Etat voisin les frères de race de l'Allemagne ne sont pas soumis à un joug intolérable. Et Schücking ajoute, aussi longtemps que les frères de race, sous la direction d'une nationalité particulière, pourront être considérés comme l'objet d'une législation tendant à porter le trouble dans l'exercice de leurs droits naturels afin de les soumettre à la nationalité de la majorité, les Etats nationaux voisins couvriront leurs désirs de conquête du manteau du devoir moral eu égard « à ceux qui ne sont pas affranchis » et sous ce prétexte ils menaceront de nouveau la paix de l'Europe. Si au contraire la situation d'une minorité nationale est satisfaisante sous tous les rapports dans un Etat à qui elle appartient historiquement, on verra se confirmer pour elle cette vieille proposition d'expérience : « *ubi bene, ibi patria.* » Et à côté de la conscience

naturelle de race se développera un dévouement à la forme d'Etat existante qui pourra éteindre visiblement les désirs de conquête de l'Etat voisin. Schücking en conclut que le développement pacifique de la situation des minorités nationales a une signification très appréciable pour la prévention des guerres futures.

C'est pour cette raison, dit-il, que le mouvement pacifiste a donné une attention particulière au problème des minorités nationales. Il rappelle que le programme minimum de La Haye de l'organisation centrale pour une paix durable a établi sous le chiffre 2 les prescriptions suivantes : « les Etats doivent garantir aux nationalités de leur territoire l'égalité de droit, la liberté de religion et le libre usage de leur langue. » Cette exigence, dit Schücking, a été justifiée scientifiquement par de nombreuses discussions. Il rappelle, qu'en juillet 1917, une Commission d'études s'est réunie à Stockholm pour transformer en Convention internationale un avant-projet établi par le professeur Koht, de Christiania, projet qui a pris une autre forme sous l'influence du professeur von Laun, de Vienne. D'après lui, les conditions du programme de La Haye réclamant l'égalité entre les citoyens dans l'Etat, la liberté de la religion et le libre usage de la langue ne peuvent suffire. La liberté religieuse et civique semble aujourd'hui quelque chose de tout naturel dans les Etats vraiment civilisés et il en est de même de la libre pratique de la langue si l'on considère l'usage particulier qui en est fait. (1) D'après

(1) Schücking reconnaît que la législation prussienne à l'égard des Polonais en ce qui concerne l'égalité civique constitue une regrettable exception ; elle refuse en effet aux citoyens prussiens de nationalité polonaise le droit de séjourner dans certaines parties de la Prusse.

Qu'il se rassure maintenant puisqu'il y a une Pologne comme avant le Grand Frédéric.

Schücking, si l'on veut vraiment garantir partout le libre usage de la langue, on empiète par cette réglementation sur le cercle des intérêts publics et particulièrement sur ceux de l'Etat.

Pour s'en rendre compte on n'a qu'à considérer tout ce qui touche à la Presse, les réunions, les Assemblées publiques, et, en ce qui concerne la langue, les rapports avec les autorités, l'enseignement, spécialement celui des larges masses populaires dans les écoles élémentaires. En suivant cette voie on doit arriver, en écartant les limites imposées à l'égalité des droits entre les citoyens d'un Etat, à instituer la liberté du culte et la pratique de la langue, comme on l'a décidé dans l'article 11 du programme minimum de La Haye et à donner satisfaction à l'exigence d'une vie nationale propre, c'est-à-dire à permettre l'établissement d'une école, d'une langue et d'une église appartenant à la nationalité. Cette vie nationale propre doit embrasser tous les domaines de la civilisation. Schücking trouve qu'il est possible de se conformer à de pareilles exigences sans dissoudre les Etats existants et cela peut, à son avis, avoir lieu même dans les contrées où les nationalités sont mêlées. On n'a dans ce but qu'à en revenir au principe vieil-allemand de la personnalité du Droit tel qu'il a prévalu dans d'autres cas pendant des siècles. Il rappelle à ce propos l'époque où le Franc pouvait réclamer d'être jugé devant les Tribunaux d'après le Droit de race franque, le Saxon d'après le Droit de race saxonne. Le moyen technique de réaliser cette pensée de la vie nationale propre dans tous les domaines de la civilisation, même dans les régions où les langues sont mêlées, est déjà trouvé. C'est le certificat d'inscription national introduit

dans les dix premières années de ce siècle pour les élections au Landtag dans les Marches prussiennes. On peut par l'existence de ces certificats d'inscription nationale non seulement éviter entre les nations les combats électoraux locaux, mais encore organiser en corps les minorités nationales, ce qui est important pour couvrir les dépenses résultant des organisations particulières des minorités nationales. Schücking prétend qu'il ne peut s'élever de doutes aujourd'hui que sur les questions suivantes : les règles sur la protection du Droit des Minorités doivent-elles être, comme le réclamait essentiellement M. Koht dans son avant-projet, devenir des parties intégrantes du Droit International de manière à faire des minorités des sujets de cette branche du Droit, sujets pouvant en appeler contre leur propre Etat à l'intervention de Commissions de contrôle internationales ou de Tribunaux arbitraux, ou doit-on se contenter de limiter l'obligation internationale de manière que chaque Etat crée chez lui une réglementation juridique des choses adéquate, en achevant d'édifier sa constitution dans ce sens? D'après lui, cette dernière tendance se manifeste dans l'article 19 de la loi fondamentale de l'Etat Autrichien sur les droits généraux de ses citoyens du 21 décembre 1867. Schücking trouve préférable de se contenter de cette dernière réglementation. La pensée de souveraineté est encore aujourd'hui trop puissante pour que les Etats particuliers se laissent amener à un règlement grâce auquel ils pourront être traduits devant le Tribunal International par leurs propres sujets. Mais si un Etat devait, contrairement à la bonne foi, accepter dans sa constitution la protection proposée au point de vue du Droit des Minorités nationales et ne pas la laisser aboutir pratiquement et si la nationalité en ques-

tion devait rester sans force dans l'Etat, un Etat voisin de même nationalité interviendrait vraisemblablement pour ses frères de race à cause de la communauté nationale de civilisation.

Cela se produirait sous la forme d'une lutte de délivrance en faveur « de ceux qui ne sont pas délivrés », mais il en résulterait un conflit politique entre deux Etats qui serait du ressort de l'Office International d'Enquête et de Médiation. L'on trouverait, pense Schücking, une base pour l'avis à donner, en ce qui concerne le conflit, dans les prescriptions de la Constitution. Mais un Etat ne voudra certainement pas s'exposer au danger que, sur la demande d'un Etat voisin, l'autorité internationale établisse qu'il ne se conforme pas à la protection du Droit des Minorités nationales, conformément à la Constitution. Schücking conclut donc qu'en définitive la possibilité de discuter les questions de Droit devant une Assemblée Internationale pourra conduire dans la pratique à aider les minorités à obtenir la réalisation de leurs droits.

CRITIQUE

Schücking soutient que les Etats de l'Union doivent s'engager dans leurs Constitutions à suivre des règles par lesquelles on garantit aux minorités nationales à l'intérieur des Etats particuliers une vie propre en matière d'école, de langue, de religion, etc. Nous ne voyons aucune objection à formuler contre son opinion. Nous pensons aussi que, depuis la Révolution, le peuple est devenu le centre de l'Etat et que, depuis cette époque, on voit se manifester l'effort d'établir

une unité absolue de l'Etat et de la nation. Nous trouvons, comme lui, que, si l'unité n'existe pas dans un Etat, on y voit se manifester la tendance d'assimiler à la race prédominante les parties de population de nationalité étrangère et que si, au contraire un Etat national voit une partie de son peuple sous une domination étrangère, cet Etat s'efforcera de détacher cette population de l'Association d'Etats dont elle fait actuellement partie pour l'incorporer à son propre domaine de domination. Schücking montre ensuite, avec juste raison, croyons-nous, comment différents facteurs combattent contre la soi-disante pensée de nationalité. Il conclut, et là nous ne sommes pas de son avis, qu'en divisant l'Autriche-Hongrie en plusieurs Etats d'après ses éléments nationaux on nuirait à l'intérêt véritable des habitants de ce pays. C'est précisément ce que l'on a fait dans le Traité de Versailles et nous croyons, jusqu'à preuve du contraire, qu'il est préférable que les différentes nationalités de l'Empire Austro-Hongrois ne soient pas restées soumises comme auparavant aux minorités autrichienne et hongroise et qu'elles constituent des groupements autonomes. D'ailleurs Schücking suppose que, pour maintenir les liens existants entre les différentes nationalités dans un Etat, il ne faut pas que l'Etat voisin voit ses frères de race soumis à un joug intolérable. Ce n'était pas précisément le cas en Autriche-Hongrie où la situation des prétendues minorités nationales était loin d'être satisfaisante ; c'était, il est vrai, pire dans la Pologne et dans le Schleswig allemands. Mais nous reconnaissons que le développement pacifique de la situation des minorités nationales est nécessaire si l'on veut empêcher les guerres futures. Schücking montre ensuite très justement que le mouvement pacifiste a donné une attention

toute particulière au problème des minorités nationales. Il rappelle l'article 2 du programme minimum de La Haye de l'organisation centrale pour une paix durable : les Etats doivent garantir aux nationalités de leur territoire l'égalité de droit, la liberté de religion et le libre usage de leur langue. Mais, et nous sommes de son avis, cela ne peut suffire et la vie nationale propre doit embrasser tous les domaines de la civilisation. Nous croyons aussi qu'on peut se conformer à de pareilles exigences sans dissoudre les Etats existants et qu'on peut agir ainsi même dans les contrées où les nationalités sont mêlées. Il a raison quand il dit qu'il suffit de revenir au principe vieil-allemand de la personnalité du Droit. Schücking dit ensuite qu'on peut réaliser cette pensée de vie nationale propre dans tous les domaines de la civilisation en utilisant un certificat d'inscription national analogue à celui qui a été employé dans les dix dernières années de ce siècle pour les élections au Landtag dans les Marches prussiennes. Cette idée est assez pratique ; elle peut donner d'excellents résultats. On doit se contenter de limiter l'obligation internationale de manière que chaque Etat crée chez lui la réglementation juridique voulue.

Schücking prétend que, si un Etat acceptait dans sa Constitution la protection proposée en ce qui concerne le droit des minorités nationales et ne la laissait pas aboutir pratiquement, un Etat voisin de même nationalité pourrait intervenir en faveur de ses frères de race, mais qu'il en résulterait un conflit politique entre deux Etats, conflit qui serait du ressort de l'Office International d'Enquête et de Médiation. Nous sommes d'accord avec lui sur ce point. Nous admettons enfin sa conclusion que la possibilité de discuter les questions

de Droit devant une Assemblée internationale pourra conduire dans la pratique à aider les minorités à obtenir la réalisation de leurs droits.

d) Schücking expose ensuite que les Etats doivent s'engager ensemble à introduire dans leur Droit pénal national une disposition d'après laquelle les assertions offensantes dans des écrits imprimés contre des peuples ou des Etats étrangers seront punissables. Si les autorités compétentes se refusaient, contrairement à leur devoir, à entreprendre la poursuite en ce qui concerne les délits de presse, sur la demande de l'Etat atteint par ces délits par l'intermédiaire de son représentant diplomatique, cet Etat pourrait amener sur ce point une décision de la Cour de Justice Arbitrale pour déclarer si, dans le cas en question, une poursuite pénale doit intervenir. Il prétend que les Etats doivent, sur la demande d'un pays, admettre réciproquement l'obligation de communiquer officiellement dans certains de leurs organes de presse les règlements fondés sur les faits. L'expédition de ce règlement aux divers Gouvernements doit avoir lieu, en cas de conflit, et après un examen préalable, par un des Tribunaux de La Haye. Schücking trouve que l'obligation de faire un règlement doit exister aussi en cas de guerre.

A son avis, un danger tout particulier pour la paix mondiale consiste dans l'activité des nombreux organes de presse qui excitent les peuples les uns contre les autres. Schücking soutient que ces organes achetés souvent par des politiques frivoles ou même par des capitalistes intéressés, comme les industriels de l'armement, travaillent de deux manières contre l'Entente entre les peuples. Il expose que, pour agiter l'opinion contre cette entente, on présentera des assertions inju-

rieuses et offensantes sur les peuples et les Etats étrangers et qu'on établira ensuite de fausses nouvelles ou qu'on augmentera des nouvelles altérées pour exciter le Gouvernement et le peuple d'un Etat contre les autres Etats. Schücking trouve, qu'après les amères expériences faites durant cette guerre mondiale, on doit obvier à ces deux manières de faire dans l'avenir. Il rappelle qu'il existait déjà des prescriptions dans ce sens avant le dernier conflit général. Il cite comme cherchant à combattre rigoureusement le mal que nous venons d'indiquer le paragraphe 95 du Code Norvégien de législation pénale qui déclare : « Ceui qui menace les relations pacifiques à l'égard d'un autre pays, qu'il insulte publiquement la Norvège ou son Gouvernement, ou qu'il excite par haine contre eux, ou qui attribue, sans fournir une preuve, des actions injustes ou honteuses au Gouvernement norvégien, ou qui coopère dans ce sens, sera puni d'une peine d'amende, ou de la détention, ou d'une peine d'emprisonnement d'un an au plus. » Schücking rapporte comment des difficultés pratiques dans l'application de cette prescription, pour un cas en 1906 où des tracts révolutionnaires russes étaient imprimés et saisis sur le territoire norvégien, ont déjà conduit, en 1909, à la suppression de cette loi qu'on a remplacée par une prescription exclusivement dirigée contre l'insulte au drapeau ou aux armes d'un Etat étranger sur le territoire norvégien. Il soutient que, si l'on veut aller plus loin dans la direction déjà tracée, il n'y a rien de mieux que de limiter l'objet du délit que l'on veut atteindre (1).

(1) L'Allemand Gerland prétend dans son exposé comparé du Droit Pénal allemand et étranger que la tendance du Droit développé est d'établir des menaces de peines déterminées d'une façon précise à la place des menaces de peines indéterminées.

Schücking expose qu'il peut d'abord s'agir simplement du fait que des peuples ou des Etats étrangers sont insultés dans la presse. Il rappelle que le Droit Pénal en usage actuellement en Allemagne ne connaît que l'insulte à un souverain d'un pays étranger, l'offense ou l'outrage à un insigne d'Etat ou de souveraineté, ou enfin l'offense à un ambassadeur ou à un chargé d'affaires étranger. Ces délits seuls sont considérés comme « procédés d'ennemis contre des Etats amis » et punissables parce qu'ils peuvent, d'après leur nature, troubler les rapports pacifiques avec un autre pays. Schücking fait très justement remarquer, qu'à une époque de démocratie où l'opinion d'un peuple a plus d'importance que celle de son chef, les offenses adressées à des Etats entiers ou à un peuple sont considérées comme plus graves que celles visant un monarque étranger. Il n'admet pas l'objection que l'offense adressée à un ensemble de personnes est impossible sous prétexte que cet ensemble ne mène pas d'existence individuelle et par suite ne possède pas d'honneur personnel. Il se peut que, dans un Code Pénal particulier, la punition de l'offense soit limitée à des personnes particulières insultées, comme dans le Code Pénal hollandais, ou tout au plus étendue à quelques catégories particulières d'unités collectives de personnes, comme dans l'Empire Allemand aux autorités et aux communautés politiques, il n'en est pas moins vrai que *de lege ferenda*, le délit d'offense est imaginable aussi longtemps qu'il existe et qu'on reconnaît dans la vie une conscience d'honneur commun. Aucun homme raisonnable ne peut douter qu'un peuple et les sujets d'un Etat ont la conscience d'un honneur commun. Schücking trouve qu'avec raison la Commission hollandaise, qui avait donné à examiner à

l'Antiorlog-Ligue ce qu'on pouvait tenter contre les empiètements chauvinistes de la presse, s'est prononcée pour une extension de l'idée d'offense punissable dans le sens indiqué. Tout au plus pourrait-on demander quand une telle offense doit être punie et si pour cela elle a dû être commise par un écrivain imprimé ? N'est-ce pas là, ajoute Schücking, créer pour la presse un odieux privilège ? La réponse à cette question se trouve dans le domaine des faits et de l'utilité. Ici intervient en première ligne le besoin d'une protection juridique des peuples et des Etats étrangers, et l'on trouve signalés les pires dangers des empiètements chauvins de la presse, parce qu'aucun orateur de réunion ne peut dans une conférence publique s'adresser par ses déclarations offensantes contre des peuples étrangers à des auditeurs aussi nombreux que les lecteurs que peut trouver un organe du jour, même d'importance seulement locale. N'oublions pas, ajoute-t-il, que la partie respectable de la Presse a éprouvé le besoin de demander un remède en ce qui concerne les nouvelles néfastes semées par de nombreux journaux avant la guerre mondiale. (1)

Schücking propose, dans l'extension en question de la gravité de l'offense, de faire dépendre la procédure pénale d'une proposition qu'aurait à faire le Gouvernement étranger, comme c'était déjà le cas lors d'une offense à des Chefs d'Etats étrangers ou à des représentants diplomatiques accrédités par eux en Allemagne.

Mais, fait-il remarquer, il faudrait prendre des mesures internationales pour que, contrairement au devoir, on ne

(1) Voir les efforts dans ce sens du chef-rédacteur du *Berliner Tageblatt*, Théodore Wolf, auprès de journalistes allemands connus et aussi auprès de ceux des pays neutres.

rejette pas cette proposition. L'Etat offensé devrait, dans ce but, avoir la possibilité de s'adresser à un Tribunal International pour se plaindre que sa proposition à l'introduction d'une poursuite pénale a été repoussée. Comme il s'agit ici d'une pure question de Droit, spécialement celle de savoir si l'obligation d'une intervention pénale existe ou n'existe pas, on appellera la Cour de Justice Arbitrale établie à décider sur cette situation. D'après Schücking, avec cette extension de la culpabilité dans l'offense à tous les cas où un Etat tout entier est offensé, on ne résoudreait qu'un côté de la question. Les faits ne sont pas moins dangereux pour la paix lorsqu'en les citant on répand dans un Etat par des écrits imprimés des nouvelles fausses ou déformées sur un autre Etat. Il cite à ce sujet quelques phrases prises dans le remarquable rapport communiqué par Lammasch en 1914 à la Conférence interparlementaire de Stockholm : « Le moyen le plus efficace, à ce point de vue, de maintenir les Etats dans une préparation suffisante à la guerre afin de pouvoir à chaque moment les exciter à la lutte est le bruit renouvelé de nouvelles fausses ou controuvées sur les mauvaises intentions d'un Etat contre un autre Etat. » « Une guerre, ajoute M. Lammasch, ne peut aujourd'hui, même si le gouvernement le voulait, être conduite par la volonté d'un individu, que ce soit un monarque, un ministre, ou une maison de banque. Pour acquérir la force de poussée nécessaire pour la victoire ou seulement pour l'espérance de la victoire, une partie au moins du peuple doit considérer cette guerre comme une nécessité, comme un devoir. » « Pour cette raison, les Puissances financières, dans l'intérêt desquelles la guerre est faite, sont sans cesse à l'œuvre pour augmenter et défigurer le

patriotisme, la noble exaltation de l'âme humaine pour la patrie et sa méthode en les transformant en patriotisme exagéré, en fanatisme national et en chauvinisme, de manière à amener les nations, contrairement aux commandements du christianisme et de la philosophie, à se haïr les unes les autres. Mais cela on ne peut l'obtenir que par cette Puissance qui seule peut agir aujourd'hui sur les grandes masses de l'humanité, par la Presse avec son influence sur des centaines de milliers de lecteurs. Manque-t-on de véritables griefs contre l'Etat étranger, on en découvrira pour faire naître la psychose nécessaire des masses, c'est-à-dire l'exaltation à la guerre. Cela arrive assez fréquemment sur l'instigation ou avec le consentement d'un gouvernement qui veut se créer un *casus belli* justifié. Mais bien plus souvent les articles excitant les peuples se trouvent dans une presse incendiaire et cela en contradiction avec les intentions des hommes d'Etat qui gouvernent. Nous avons répété souvent, dans ces dernières années, même si nous n'avons pas toujours entendu des plaintes fondées à ce sujet, combien l'activité des gouvernants dirigée dans le sens du maintien de la paix mondiale avait été souvent contrariée par les poussées obliques d'éléments irresponsables. »

Après avoir mentionné l'opinion de Lammasch, le professeur de Droit viennois, représentant de l'Autriche à la Conférence de la Paix, continuons à développer la théorie de Schücking. Ce dernier nous cite encore Lammasch. Pour écarter du chemin suivi par la Presse la propagation de nouvelles fausses ou controuvées pouvant menacer les relations pacifiques entre les Etats, Lammasch recommande d'accepter une règle pour les lois pénales des différents Etats telle que celle proposée par le projet de Code Pénal autrichien

de 1912 dans son parag. 115. Ce projet s'exprime ainsi : « Celui qui répand par un écrit imprimé une nouvelle fausse ou controuvée, par laquelle sont menacés les rapports de la monarchie avec un Etat étranger, est puni de prison ou d'une détention d'une semaine à un an ou d'une amende de 50 à 4.000 couronnes. » Schücking rapporte qu'on reconnaît de différents côtés ce modèle de pénalité comme digne d'être pris en considération. Le Ministre de la Justice néerlandais a déclaré dans la discussion du budget d'Etat pour 1914 qu'il donnerait dans une Conférence internationale son assentiment à un règlement analogue à celui du projet autrichien et en définitive la Commission d'Etat néerlandaise de l'Anti-Orlog-Ligue s'est déclarée pour l'imitation de cette prescription. De l'avis de Schücking, cette prescription aurait son bon côté, mais se montrerait dans beaucoup de cas sans efficacité. La pénalité dans ce cas particulier serait un acte fait à dessein pour cette hypothèse. Schücking trouve que cette pénalité, en cas de fausses nouvelles venant de l'étranger et menaçant les relations avec un Etat étranger, atteindra bien rarement le rédacteur qui les a acceptées dans son journal et que souvent la poursuite de la peine n'aura pas lieu, parce qu'on ne pourra fournir auparavant d'une façon évidente la preuve du dol.

Schücking pense qu'on ne peut, pour cette raison, invoquer cette prescription et qu'elle ne peut suffire aux besoins internationaux. Lammasch, dit-il, voit en elle la mesure minimum qu'on doit exiger pour le maintien sous ce rapport de la paix mondiale. Aussi Schücking réclame autre chose dans son programme, spécialement l'introduction de la revendication de rectification dans le Droit International. Cette

revendication de rectification, comme elle est formulée dans le paragraphe II de la législation allemande sur la presse d'Empire du 7 mai 1874, s'est montrée dans l'intérieur de l'Allemagne l'arme la plus puissante en faveur de l'individu dans sa lutte contre les écarts dûs à la liberté de la Presse. Schücking trouve qu'on doit à cette revendication de rectification de pouvoir établir, *mutatis mutandis*, des rapports supportables entre les Etats. En effet les Etats particuliers doivent s'engager réciproquement à rectifier, sur la demande qui leur en est faite, dans des organes déterminés de leur pays certaines affirmations communiquées à leur Presse nationale sur les événements qui se sont produits dans l'Etat étranger. D'après Schücking, si un Etat refuse, contrairement à son devoir, de satisfaire à cette revendication de rectification d'un autre Etat, une Instance internationale à La Haye doit entreprendre un examen préalable pour voir, si dans le cas déterminé, la revendication est justifiée et si cette Instance en vient à formuler cette décision, elle doit pouvoir immédiatement exiger du Gouvernement la rectification en question. Il soutient que cette revendication de rectification doit aussi exister dans la guerre, car les fausses nouvelles, au début comme pendant la durée de la guerre, augmentent les souffrances populaires.

CRITIQUE

Nous partageons l'opinion de Schücking que les Etats doivent s'engager tous ensemble à introduire dans leur Droit Pénal national une disposition d'après laquelle les assertions offensantes dans des écrits imprimés contre des peuples ou

des Etats étrangers sont punissables. Nous croyons, comme lui, que si les autorités compétentes se refusaient à entreprendre la poursuite en ce qui concerne les délits de presse à la demande de l'Etat atteint par ces délits, cet Etat pourrait amener la Cour de Justice Arbitrale à déclarer si une poursuite pénale doit intervenir dans le cas en question. Nous trouvons aussi que les Etats doivent, sur la demande d'un autre Etat, s'attacher réciproquement à l'obligation de communiquer officiellement dans certains organes de presse de leur pays les règlements établis en se basant sur les faits. Schücking a raison en soutenant que l'expédition de ce règlement aux divers Gouvernements doit avoir lieu, en cas de conflit, après un examen préalable par le Tribunal compétent établi à La Haye. Nous sommes également de son avis quand il dit que l'obligation de faire un règlement doit exister également en cas de guerre.

Schücking critique fort justement les assertions injurieuses et offensantes de la Presse en ce qui concerne les Etats étrangers ainsi que les nouvelles fausses ou altérées répandues par elle. Il indique avec raison, comme combattant ce mal, l'article 95 du Code norvégien de législation pénale et explique comment des difficultés pratiques ont empêché l'application de ces prescriptions. Nous ne voyons pas d'objection à formuler contre la théorie de Schücking qu'il faut, si l'on veut progresser dans la direction déjà tracée, limiter l'objet du délit que l'on veut atteindre. Rien à dire non plus contre son énumération des délits de presse limités punis par le Droit Pénal allemand. Il fait, à notre avis, très justement remarquer qu'à une époque de démocratie les offenses adressées à des Etats entiers ou à un peuple sont con-

sidérées comme plus graves que celles visant un monarque étranger. Nous ne pouvons qu'approuver son opinion qu'un peuple et les sujets d'un Etat ont la conscience d'un honneur commun. Son affirmation, qu'ici doit intervenir en première ligne le besoin d'une protection juridique des peuples et des Etats étrangers, nous paraît aussi parfaitement fondée.

Nous sommes de son avis quand il propose, dans l'extension en question de la gravité de l'offense, de faire dépendre la procédure pénale d'une proposition qu'aurait à faire le Gouvernement étranger. Nous trouvons aussi que l'Etat offensé devrait avoir la possibilité de s'adresser à un Tribunal International pour se plaindre que sa proposition à l'introduction d'une poursuite pénale a été repoussée et nous croyons, comme lui, que la Cour de Justice Arbitrale serait l'autorité compétente pour décider sur cette situation.

Nous ne pouvons que nous ranger à son avis quand il dit que les faits ne sont pas moins dangereux pour la paix lorsqu'en les citant on répand dans un Etat par des écrits imprimés des nouvelles fausses ou déformées sur un autre Etat. Schücking nous paraît avoir parfaitement raison quand il recommande d'accepter une règle pour les lois pénales des différents pays comme le propose le projet de Code Pénal autrichien de 1912 dans son paragr. 115. Mais à juste titre il doute de son efficacité. Nous pensons aussi, qu'en cas de fausses nouvelles venant de l'Etranger, on pourra rarement pouruivre le rédacteur qui les a acceptées dans son journal parce qu'on ne pourra fournir d'une façon évidente la preuve du dol. Pour pallier à cet inconvénient Schücking réclame, et nous l'approuvons complètement, l'introduction de la revendication de rectification dans le Droit Internatio-

nal. Il affirme, et nous croyons son assertion fondée, que cette revendication de rectification (Loi sur la Presse de mai 1874, paragr. 2) s'est montrée dans l'intérieur de l'Allemagne l'arme la plus puissante en faveur de l'individu contre les écarts dûs à la liberté de la Presse.

Nous admettons également que, grâce à cette revendication de rectification, on pourra établir des rapports supportables entre les Etats. Nous pensons, comme Schücking, que si un Etat refuse de satisfaire à cette revendication de rectification d'un autre Etat, une Instance internationale à La Haye devra pouvoir examiner cette revendication et avoir, si elle la juge fondée, le droit d'exiger immédiatement du Gouvernement la rectification en question. Enfin nous trouvons, comme lui, que cette revendication de rectification doit exister aussi pendant la guerre.

Conclusion de l'opinion développée par Schücking au sujet de la reconstruction du Droit international

Les propositions faites dans le passé, pense Schücking, ne sont qu'une indication et ont besoin d'être suffisamment étudiées dans tous leurs détails. On en viendra à d'autres tâches comme à une institution internationale de la protection des travailleurs et à leur assurance. On devra attirer l'attention publique sur les problèmes que nous venons de discuter.

L'acceptation de cette théorie (il faut se rappeler que le livre de Schücking a paru en 1918, quelques mois avant la signature de l'armistice) sera propre, soutient-il, d'une part

à aplanir maintes contradictions sur les buts de guerre en Allemagne, mais aussi à rapprocher d'autre part les Etats qui se trouvent encore aujourd'hui engagés dans le conflit armé. Il rappelle pour terminer (c'était en 1918, plusieurs mois avant la fin de la campagne) les paroles d'un de nos compatriotes : « Nous ne devons pas attendre que la Paix nous apporte la Ligue des Nations, mais nous devons veiller à ce que la Ligue des Nations nous apporte la Paix. »

CRITIQUE DE LA CONCLUSION

Nous croyons, comme Schücking, qu'on en arrivera, après un certain temps et un certain développement, à une construction internationale de la protection des travailleurs et à établir pour eux dans chaque pays un système d'assurances. Avec lui nous pensons que l'acceptation de cette théorie, sur laquelle il faut attirer l'attention publique, contribuera à rapprocher les Etats. Comme l'espérait notre compatriote la Ligue des Nations ou plutôt une certaine Entente et Coalition entre plusieurs grandes Puissances nous a donné la paix, mais nous croyons aussi, contrairement à Schücking, que la paix nous apportera, sinon une Ligue des Nations parfaite et susceptible de trancher dans tous les cas les différends entre les peuples, du moins une certaine Entente entre les Nations et la volonté chez elles d'employer une procédure pacifique dans les conflits qui surgiront avant de recourir à la guerre.

Conclusion personnelle et générale sur la Théorie Schücking

Nous avons exposé et critiqué, point par point, la théorie exposée par Schücking dans son livre paru en 1918 à Hambourg et intitulé : Internationale Rechtsgarantien, Ausbau und Sicherung der zwischenstaatlichen Beziehungen, ce qui veut dire : Garanties du Droit International, Construction et Assurance des rapports entre les Etats. Nous ne reviendrons pas sur les quelques divergences d'opinions que nous pouvons avoir avec lui et que nous avons indiquées tout au long de notre discussion. Nous nous bornons à dire, en terminant l'exposé de cette longue théorie et de sa critique, que, comme Schücking, nous admettons qu'il y aurait intérêt, pour reconstruire le Droit International, à établir définitivement une Organisation Internationale de Justice, c'est-à-dire une Cour de Justice Internationale Arbitrale, et un Office International de Conciliation et de Médiation, à fonder la liberté des mers, à supprimer les alliances particulières et la diplomatie secrète, à rétablir et garantir la vie économique des peuples et enfin à prendre des mesures de protection contre les conflits futurs. Nous croyons, comme Schücking, qu'en adoptant ces procédés, on arrivera à reconstruire le Droit International, puisque par là on pourra, sinon supprimer les conflits, du moins les diminuer notablement et solutionner pacifiquement le plus grand nombre d'entre eux.

II

OPINION D'ERZBERGER

Après avoir exposé et critiqué la théorie du professeur Schücking, le représentant juriste de l'Allemagne à la Conférence de la Paix, nous allons examiner et faire la critique de l'opinion de l'ancien ministre des Finances de la République Allemande, du député du parti du Centre Catholique Erzberger. Nous allons étudier et critiquer point par point, comme pour Schücking, la thèse qu'il soutient dans son livre paru en 1918 à Berlin et intitulé : *Der Völkerbund. Der Weg zum Weltfrieden*. Nous laissons bien entendu de côté tous les chapitres du livre d'Erzberger qui ne s'occupent pas d'une manière absolument directe du sujet que nous allons traiter ici.

Faisons l'examen du chapitre intitulé : *Prescriptions générales en ce qui concerne la Ligue des Nations*.

Nous allons d'abord exposer les parties essentielles de ce chapitre, puis nous critiquerons ou approuverons, suivant le cas, les idées soutenues par l'homme d'Etat allemand.

Il existait déjà avant la guerre, rapporte Erzberger, une sorte d'Union territoriale des Etats. C'était une sorte d'Union des Etats pour réaliser un certain but. Entre les Etats, dit-il, existaient des conventions internationales de toute sorte ; il y avait des bureaux internationaux chargés d'exécuter certains devoirs pour la communauté par l'Union des Etats organisée pour un certain but.

Les conventions d'arbitrage conclues entre les Etats étaient nombreuses et elles avaient pour but, en cas de divergences dans les opinions, de faire parler le Droit à la place des armes. Mais il manquait une contrainte obligeant tous les Etats à régler leur attitude réciproque sur la base des égards dus à la communauté.

Tous les liens des Etats entre eux, ajoute Erzberger, ne les ont pas empêchés d'agir dans un cas donné comme le réclament leurs « intérêts ».

En effet, d'après les usages politiques internationaux qui règnent dans les temps modernes, chaque Etat est complètement souverain et indépendant ; tous les Etats qui se sentent assez puissants cherchent à dominer les autres Etats pour pouvoir s'emparer de tout ce qu'ils jugent digne d'être acquis. D'après Erzberger, seule la lésion profonde que la guerre cause à la vie d'un Etat particulier empêche les Etats de recourir plus souvent aux armes. Les Etats se protègent réciproquement contre le danger de guerre par de gigantesques armements et par des coalitions. Ils conduisent leur politique extérieure essentiellement d'après leurs intérêts réels ou prétendus, ils sont juges dans leur propre cause, apprécient eux-mêmes l'attitude à adopter en face des autres Etats et n'admettent aucune intervention dans ce qu'ils déclarent être leurs sphères d'intérêt.

Il n'y a, remarque Erzberger, dans le système actuel de politique internationale essentiellement en rapport avec les questions de politique pure et les questions commerciales, aucune organisation obligatoire de la vie de voisinage et de la vie en commun qui dit à un Etat : « Tu peux faire ceci et tu ne peux pas faire cela. » Le Droit International actuel

autorise chaque Etat à déclarer la guerre à un autre Etat et justifie ce procédé. La civilisation de l'humanité est suffisamment étendue pour qu'elle prenne une position morale dans chaque guerre et juge sur sa justice ou son injustice. Mais, quel que soit le motif de guerre, l'Etat qui fait la guerre cherche à lui donner une raison morale.

Erzberger expose ensuite ce qu'il pense de la conduite des Etats en matière de politique extérieure. Chaque Etat veille lui-même à sa sûreté. La politique extérieure repose sur la méfiance et la rivalité. Chaque Etat croit ou fait croire, qu'en recherchant ses intérêts, il a égard aux intérêts des autres Etats. De cette situation incertaine est sortie et s'est développée la politique de coalition des Grandes Puissances qui veut garantir l'égalité des forces, c'est-à-dire les grouper à l'avantage de groupements particuliers pour assurer ainsi la paix. Mais cette politique de coalition organisée pour la guerre laisse les conflits entre deux Etats devenir un incendie mondial et cause même cet incendie.

Erzberger rappelle qu'on a cherché, pour rendre plus rare l'accommodement des conflits par les armes, à accélérer la procédure du Tribunal Arbitral. Mais la manière et la méthode employées jusqu'ici ne sont pas propres à diminuer ou à écarter l'état anarchique dans les rapports de voisinage des peuples.

Cet état anarchique durera aussi longtemps que les Etats se sentiront autorisés, si leur politique entre en conflit avec celle d'un autre Etat, à prendre les armes, à laisser parler la force et même à violer les droits des Etats neutres qu'ils ont garantis. On ne peut voir plus clairement et plus douloureusement se réaliser l'anarchie internationale que dans cette

dernière conséquence : les Etats, auxquels une paix perpétuelle est garantie, sont précipités contre leur gré dans les horreurs d'une guerre et leur territoire est utilisé par ceux qui font la guerre comme un champ clos pour leur sanglante rencontre et ceci est l'œuvre des Etats qui ont donné une caution solennelle pour cette paix. Les blessures sanglantes d'un Etat neutre ainsi déchiré par une guerre sont un symbole émouvant de l'état anarchique dans lequel se trouvent les peuples. On pourrait presque dire, ajoute Erzberger, qu'on devrait, pour les prévenir, trouver des moyens pour éviter les guerres aux Etats engagés de tout temps à ne pas faire de guerre et entraînés dans le conflit armé contre leur volonté. La guerre mondiale nous a montré à quelles conséquences conduit l'anarchie entre les Etats. Elle a détruit les richesses de la civilisation européenne, décimé les peuples et amené les Etats à la ruine financière. Mais la guerre mondiale a encore produit autre chose de tragique, par suite du caractère général qu'elle a pris : elle n'est pas en état d'introduire une réglementation, pas même une réglementation de la force. La guerre a fêté, espérons-le, pour la dernière fois, une immense bacchanale et elle doit disparaître, parce qu'elle a montré son impuissance à être un principe réglementé. C'est pour cette raison, pense Erzberger, que les peuples doivent en arriver, pour des raisons de nécessité, à faire disparaître de la vie internationale la guerre, ce moyen dévastateur qui, à la place de la réglementation et de l'amélioration des rapports, entraîne une mort générale. Il en est ainsi comme dans les rapports d'homme à homme. La guerre a fini son temps. De même que le grand développement de l'existence sociale a conduit à abandonner le droit de la

force et à accepter l'organisation qui fait sortir les droits et les devoirs des particuliers de la tendance au bien-être et à la sécurité de l'ensemble des citoyens, de même l'idée de domination dans les rapports internationaux entre les peuples s'est précipitée vers la mort dans une dernière flambée et un dernier sursaut. La formidable catastrophe que nous vivons (l'homme d'État allemand, dont nous citons l'opinion, a écrit son livre en 1918) contient son avertissement, c'est aux peuples à l'entendre et à en tirer les conséquences. Les Nations doivent renoncer à la domination et solutionner par la voie du Droit les conflits qui surviennent entre elles comme ceux se produisant entre les particuliers. Il faut écarter la guerre ou, du moins, en faire, en fait, « le dernier moyen » de recours. On a indiqué la guerre comme une maladie du corps de l'humanité. L'hygiéniste, le bactériologue, le politique social travaillent à créer pour les individus les meilleurs rapports de santé possible. Mais toutes les mesures de cette sorte n'empêchent pas les maladies d'éclater et ne rendent pas le médecin superflu pour la guérison de ces maladies. Il faut, soutient Erzberger, veiller de même à écarter autant que possible les conflits entre les nations. Mais des contradictions peuvent toujours éclater et entraîner la guerre comme conséquence ; pour la prévenir on a besoin d'institutions qui ne permettent pas à son genre de maladie d'éclater. A quoi servent les conventions rendues valables entre les Puissances si la Communauté des peuples, qui en est la conséquence, peut être détruite par une guerre ?

M. Erzberger est d'avis que, dans une Communauté des peuples, il faut surtout chercher à établir des organisations susceptibles de faire adopter, pour résoudre les conflits, une

voie arbitrale et renoncer à employer la puissance des armes. Il s'agit de trouver des institutions susceptibles de maintenir l'ordre, institutions par lesquelles les Etats s'engageront, en toutes circonstances, à ne pas recourir aux armes en cas de conflit. Des demi-assurances ne suffisent pas. La guerre mondiale a fait oublier les nombreuses périodes de dix ans de pensée pacifique. La guerre est, comme on l'a vu et vécu, un événement si incroyable en terreur et en perte de biens et de sang, que toute nouvelle réglementation de la vie entre les Etats doit commencer en cherchant à éviter la guerre. Ceux qui disent qu'il y aura toujours des conflits entre les peuples et, qu'aussi longtemps qu'on ne peut y mettre fin, il y aura toujours des guerres, n'examinent pas le point essentiel de la question et, par suite, pensent et agissent d'une manière illogique. Naturellement il y aura toujours des conflits entre les peuples et on ne peut évidemment pas les supprimer. Le Tribunal d'Empire, la maison de réclusion, la peine de mort ne peuvent empêcher l'assassinat, et pourtant personne ne réclame leur suppression. Il en est ainsi dans la vie des peuples. Laisser fonctionner la guerre comme sinon l'unique, du moins le meilleur et le plus sûr moyen de rétablir l'ordre, parce qu'on ne peut empêcher les conflits, parce qu'on peut seulement diminuer les hypothèses de conflits mais non les écarter, c'est renoncer à faire triompher la morale et le Droit. On doit en arriver à ce que les peuples comprennent que la guerre ne joue dans leur vie un rôle si prédominant que, parce que, jusqu'à présent, ils n'ont pas cru pouvoir renoncer au droit de souveraineté le plus absolu. Qui renonce à la domination, ajoute Erzberger, renonce naturellement à la dernière conséquence de sa souveraineté.

Mais cette renonciation ne présente sa vraie signification que si elle est réciproque. Il cite ensuite quelques phrases d'un écrit de Lord Grey en disant qu'il ne doute pas qu'elles ne rencontrent une approbation générale.

« La deuxième condition, d'après Lord Grey, pour l'établissement et le maintien de la Ligue des Nations, est celle que les gouvernements et les peuples des Etats aient la volonté de la fonder, de comprendre clairement qu'elle va exercer une certaine limitation sur les actes nationaux de chacun et qu'elle peut entraîner des obligations désagréables. Les nations plus petites et plus faibles ont des droits qui doivent être respectés et maintenus par la Ligue. Les nations plus puissantes doivent renoncer à leur droit de garantir par la force leurs intérêts contre l'Etat le plus faible et tous les Etats doivent renoncer au droit d'intervenir par la violence dans un conflit quelconque avant d'avoir recherché d'autres moyens d'accommodement (par des Conférences ou, si cela est nécessaire, par la Médiation) ».

Si, observe Erzberger, l'individu ne doit pas s'enrichir en prenant la propriété de son voisin, c'est « une renonciation » à la satisfaction de ses désirs et de ses besoins. Mais il est protégé par cette renonciation au point de vue du Droit si d'autres individus s'attaquent à sa propriété. Si les Etats renoncent réciproquement à employer les moyens qui sont à la disposition du plus puissant, on voit dans ce cas se manifester une raison de convenance qui met des barrières à l'arbitraire. L'abandon d'une partie de la souveraineté par la renonciation à la soi-disante puissance « *ultima ratio* » se produit pour déterminer les Etats à accomplir leurs devoirs qui présentent plus de valeur pour l'individu et la communauté que la partie

de liberté qu'on a dû céder. Erzberger pense qu'une renonciation réciproque à l'emploi de la force amènera une protection réciproque contre l'utilisation arbitraire de la violence et cela grâce au Droit et à la puissance collective des Etats qui renoncent ensemble à opposer une attitude obstinée. Il prétend que l'intégrité territoriale et politique des Etats particuliers qui soutiennent cette organisation basée sur la réciprocité se trouve bien mieux protégée que dans l'isolement au milieu de l'anarchie. Cela ne veut pas dire qu'un Etat doit perdre ses droits internes, au contraire une Union d'Etats ne peut avoir l'espoir d'arriver à une situation et de s'y maintenir que si l'indépendance de la politique interne de ses membres n'est pas atteinte. Ce serait, soutient Erzberger, la mort des peuples si, avec la Ligue des Nations, un droit d'intervention pouvait statuer sur la vie interne des Etats ou si l'hypothèse d'une Communauté des peuples était liée à l'identité des Constitutions. On ne doit pas toucher à l'organisation du système de gouvernement de chaque peuple particulier. Les conditions historiques des développements internes ne peuvent être transformées par un plan sans paralyser la puissance de l'Etat et du peuple. Cela conduirait au nivellement de la vie civilisée, car c'est précisément le caractère particulier des peuples qui a contribué le plus au développement général de l'humanité. On doit donc maintenir dans toute circonstance la liberté interne des Etats : aucun Etat n'a à intervenir dans les rapports internes d'un autre Etat. On n'a qu'à se rendre compte de quelle conséquence serait cette intervention dans les querelles constitutionnelles et de partis ainsi que dans les luttes électorales. Une anarchie à l'intérieur des Etats en serait la suite. Il est donc de l'intérêt de la Ligue des Nations qu'elle

soit formée d'Etats indépendants et ayant leur vie propre, d'Etats qui ne sont pas atteints dans leur situation extérieure de possession et qui se garantissent cette situation contre toute attaque par la force. Erzberger trouve que la configuration des rapports territoriaux des Etats dans une paix générale doit être établie de telle sorte qu'elle ne puisse causer de trouble à un Etat particulier, même en Orient. On peut diminuer la difficulté d'atteindre ce but si les peuples manifestent l'honnête volonté de tout concilier et si chaque pays sait mettre un frein à ses aspirations particulières. Tous les peuples doivent verser de l'eau dans leur vin pour rendre durable la paix qui va se conclure. Une paix d'annexion n'atteindra pas ce but, pas plus qu'une paix en partie construite sur des paix partielles non reconnues par tous les contractants de la paix mondiale générale à conclure. Il déclare que son pays doit exécuter loyalement sa promesse de laisser déterminer par les nouveaux Etats les frontières de la Russie d'autrefois. On doit trouver le moyen de donner satisfaction à ces peuples (discours d'Erzberger au Reichtag en février 1918) et la paix russo-allemande doit se montrer capable de s'adapter au développement interne de la Russie et à la situation de la paix mondiale générale. Erzberger est d'avis qu'un des buts de la Ligue des Nations doit être la protection réciproque des Etats en face de la violence qu'on cherche à exercer contre leur souveraineté politique et territoriale. Mais il pense qu'un Etat n'abandonnerait aucun de ses droits souverains si tous les Etats établissaient en commun une loi par laquelle on prescrirait une peine contre les offenses des autres Etats dans la presse ou dans les écrits imprimés. Il y a dans chaque pays une presse excitatrice qu'on appelle « presse nationaliste » ;

elle a pour but de créer des dissentiments entre les peuples quand il n'en existe pas, et avec le plus petit conflit d'allumer un incendie, d'exciter les passions. La Presse a malheureusement utilisé souvent son importante situation pour menacer la paix. Il n'adresse ce reproche qu'à une partie de la presse de chaque pays. Mais, dans un état d'humanité caractérisé par une Ligue des Nations, la Presse pourrait utiliser son pouvoir à répandre entre les peuples le respect et la compréhension réciproques. Erzberger trouve que la presse dans chaque pays doit être libre comme doit l'être, en temps ordinaire, la pensée de chaque particulier. De même que le droit de déclarer librement son opinion ne veut pas dire qu'on peut exprimer des offenses et des attaques contre l'honneur de ses voisins et que ces abus sont réprimés par des peines légales, de même la publicité ne doit pas abuser de la liberté qui lui est accordée pour offenser un peuple étranger ou atteindre son honneur national. La presse doit avoir beaucoup plus de retenue dans la vie publique et dans les rapports entre Etats que dans les relations d'homme à homme. La publicité dans tous les pays prend son modèle dans la publicité du pays étranger par la presse. Des attaques appellent des attaques et l'opinion est agitée sans motif suffisant. C'est l'intérêt de la paix, déclare Erzberger, que chaque Etat punisse les empiètements que se permet la Presse en abusant de sa liberté. La Ligue des Nations repose sur la confiance réciproque des peuples et on ne doit pas ruiner cette confiance en agissant d'une manière frivole. Le chauviniste cause un dommage international, il ne vit que d'excitation ; c'est un parasite de la discorde. Combien souvent, constate Erzberger, des intérêts capitalistes brutaux se cachent-ils sous le masque inter-

national ? Si la Presse des différents pays adopte l'esprit de la Ligue des Nations, elle aura le plus grand intérêt à l'application de ces prescriptions pénales. S'il a été jusqu'ici possible de poursuivre les offenses des chefs d'Etat sur la demande des gouvernements qu'elles ont blessés on pourra aussi trouver le moyen d'arriver à un accord pour que chaque Etat fasse disparaître toute activité excitatrice dans les écrits imprimés.

Erzberger est d'avis que, pour qu'un progrès soit réalisé dans le sens de la paix et de la Ligue des Nations, il faut que les différents Etats s'engagent à divulguer, sur proposition réciproque, dans leurs organes officiels de presse, les rectifications des nouvelles de presse ou des bruits publics qui présentent le danger de produire un désaccord entre les peuples et que les Etats de l'Union, et aussi ceux qui n'en font pas partie, fassent connaître ces rectifications dans leurs organes officiels. On doit donner à chaque Etat la possibilité de combattre par une rectification les nouvelles fausses ou tendancieuses et les effets qui en résultent. En Allemagne, ajoute-t-il, nous avons inscrit dans le paragraphe 11 de la loi sur la presse de l'année 1874 le droit de rectification. Ce paragraphe s'est montré très utile pour opposer, dans l'intérieur du pays, une digue au plagiat de presse ; il ne sera pas difficile de créer une organisation semblable pour la vie internationale. On ne devrait de même, remarque Erzberger, avoir nul besoin de faire appel au bon vouloir des peuples pour qu'ils se fassent un devoir réciproque de garantir dans leurs Constitutions, autant qu'il est possible de faire des prévisions à ce sujet dans les Etats particuliers étant donnés les rapports existants, la vie propre des minorités nationale et religieuse en matière de langue, d'école et de confession religieuse. On arriverait ainsi

à écarter de la vie internationale le plus grand nombre des matières inflammables et les dissidents perdraient les instruments de leur propagande. L'esprit de la Ligue des Etats amènerait par contre-coup à l'intérieur des Etats un amoindrissement des difficultés dans ce sens. Il pense qu'il entre dans l'esprit de l'idée générale de Droit que, si la protection des minorités nationale et religieuse devient expressément un devoir des Etats grâce à une convention internationale, on ne peut réaliser pratiquement des Etats purement nationaux et d'ailleurs il trouve que ce n'est pas souhaitable au point de vue de la civilisation.

Précisément, dit-il, la vie de la communauté dans l'Etat réussit à obtenir par la fécondation réciproque les impulsions motorielles les plus fortes et le moment favorable pour le mouvement. Ainsi un Etat ne perdrait rien de son indépendance ; les Etats ne doivent abandonner de leurs Droits que ce dont ils ont besoin pour un usage commun. Erzberger soutient ensuite que la renonciation solennelle aux moyens de force dans les conflits et le principe accepté comme obligatoire par les Etats de la Ligue de confier l'examen des conflits à un Tribunal arbitral impartial et de se soumettre à sa décision sont la première condition fondamentale pour l'existence de la Ligue des Nations et un point essentiel si l'on veut maintenir la durée de cette organisation. Par ce principe on décidera l'égalité de tous les Etats devant le jugement arbitral. L'Etat le plus puissant n'a pas plus de droits que l'Etat le plus faible, l'Etat le plus grand que l'Etat le plus petit ; chaque Etat a des droits égaux. La politique pleine d'intrigue et dangereuse de la coalition et de l'équilibre devient ainsi sans objet. Si le Tribunal arbitral est accepté par les Etats, les grandes armées perdent

leur intérêt ; ces grandes armées deviennent en effet, si elles continuent à exister, un menace permanente, parce que l'on peut se dire dans ce cas qu'un Etat pourrait, quand bien même il admettrait le Tribunal arbitral, utiliser une situation favorable et employer son armée, et l'on serait ainsi amené à faire de nouveaux armements. Erzberger pense que l'histoire antérieure à cette dernière guerre doit avoir montré à l'humanité que les armements, loin d'être un moyen pour conserver la paix, sont au contraire un facteur de guerre. Si les Etats se sont déclarés prêts à solutionner leurs conflits par la méthode arbitrale, on doit écarter tout ce qui pourrait conduire à se défier de la résolution qu'ils ont prise. Si l'on veut que le Tribunal arbitral ait un sens, on doit arriver à supprimer tout ce qui apparaît comme son contraire et les forces armées de tous les pays doivent être diminuées en même temps d'une manière qui reste à régler. Si les peuples se décident à recourir au Tribunal arbitral, ils doivent être certains que leur différend sera tranché suivant la justice et c'est pour cette raison que les Tribunaux arbitraux ont une grande importance.

Erzberger est d'avis que ce désarmement doit aussi s'étendre aux mers. Il trouve que la domination d'une Puissance ou d'un groupe de Puissances sur les grandes routes maritimes des mers mondiales ne peut s'accorder avec l'égalité des droits de toutes les nations comme elle doit exister si l'on reconnaît le Tribunal arbitral. Si l'on veut écarter la force de la vie des peuples, un peuple seul ne doit pas avoir en main un moyen de puissance, comme le représente pour un Etat la possession des détroits et des stations de charbon et l'assurance de pouvoir maintenir cette possession par ses vaisseaux de guerre. La mer doit être libre. Elle appartient de la même manière à

tous les peuples. Aucun peuple n'a donc besoin, conclut-il, d'une marine de guerre et, si cette marine se maintenait, ce serait un signe qu'on veut maintenir une domination arbitraire, mais il faut, pour arriver à ce résultat, établir des règles vraiment solides. Le Trafic dans le monde doit être tout à fait libre.

Erzberger rappelle que le Tribunal arbitral et le Désarmement étaient déjà les grands thèmes des Conférences de La Haye et il dit qu'on pourrait sous maint rapport en revenir à l'œuvre de La Haye. Si les peuples renoncent à l'emploi de la force pour venir à bout des difficultés, gagner ce dont ils ont besoin pour leur existence et se voir faciliter le débouché de leur travail, s'ils se désistent aussi de l'instrument de leur puissance, l'égalité de droits économiques dans le monde entier doit aussi leur appartenir. Il fait remarquer que, si une ou plusieurs Puissances font un mauvais usage de leurs matières premières et de leur production, de façon à ne les laisser parvenir qu'aux Etats amis avec lesquels ils ont en vue un blocus économique contre d'autres Etats, ce procédé ne peut s'accorder avec le principe de l'égalité politique des peuples. Le principe de la Porte Ouverte doit s'exécuter d'une façon internationale. Il trouve que la liberté d'achat réciproque doit être rétablie et qu'on doit écarter dans le trafic commercial la prédominance de quelques Etats particuliers sur d'autres Etats particuliers. Tous les peuples ont un droit égal dans les prévisions pour la constitution des stocks de matières premières et pour les débouchés de leurs produits. Erzberger ajoute que l'exécution générale de ce principe de la Porte Ouverte et de la Clause de la Nation la plus favorisée tire son origine du principe de l'égalité des droits qui doit être établie entre les Etats.

Il pense que cette exécution est aussi conforme au principe de l'égalité de droits des peuples s'ils veulent, d'après leurs capacités et leurs besoins, participer à l'ouverture et à la colonisation des contrées qui ne se sont pas encore rendues complètement accessibles au trafic mondial. Le devoir incombant au Droit ne peut consister à partager symétriquement entre les Puissances des contrées qui sont déjà réunies à un peuple civilisé.

Mais Erzberger déclare qu'on peut et doit rendre possible, qu'en ce qui concerne un peuple civilisé comme l'Allemagne, qui ne s'est développée dans le cercle des Puissances mondiales qu'après le partage de l'univers, il soit tenu compte de l'ouverture et du partage de l'Afrique conformément aux besoins et aux capacités de l'Allemagne. Ce n'est, conclut-il, que si on donne à l'Etat allemand une possibilité d'expansion dans les colonies, possibilité qui a permis aux autres grandes Puissances d'avoir un domaine colonial étendu, que l'on pourra dire que le domaine colonial n'est pas tout entier partagé entre un groupe limité de Puissances.

Erzberger soutient enfin que la Communauté des peuples doit protéger les petits et les faibles qu'il considère comme les orphelins de l'univers. Par suite de leur neutralité perpétuelle ils peuvent revendiquer la protection de tous ; ils doivent devenir un moyen de liaison tout particulier dans la vie des peuples et un signe d'avertissement durable pour le devoir moral dans la vie des Nations. Leur protection par les grands Etats doit être, bien qu'elle soit inexpérimentée et enchevêtrée, la bannière de la Ligue des Nations.

Il y a donc, d'après Erzberger, 6 points à retenir :

1° Un Tribunal Arbitral obligatoire ;

- 2° Le Désarmement ;
- 3° La Liberté des Mers et du Trafic Mondial ;
- 4° La Porte Ouverte ;
- 5° L'Ouverture de l'Afrique à la Communauté des Peuples ;
- 6° Les Etats neutres.

Ces points forment, d'après lui, un programme fermé et les peuples peuvent sur leur base conclure une Ligue des Nations garantissant à chaque Etat une complète indépendance à l'intérieur et à l'extérieur dans le cadre du refus volontaire de faire la guerre, refus résultant de la reconnaissance du Tribunal Arbitral et de la soumission volontaire à ce Tribunal Arbitral. Ainsi le Droit serait reconnu par les Etats comme un principe régulateur et la nécessité pour les Etats de maintenir de puissantes forces armées disparaîtrait. Les Armements disparaîtraient aussi, par suite de l'existence du Tribunal Arbitral et de la confiance que l'on mettrait dans son interprétation, de sorte que l'on verrait s'évanouir la méfiance qui empoisonne l'atmosphère internationale. Le désarmement sur mer amènerait, en écartant l'occupation unique par une Puissance des routes de trafic, la liberté effective des mers, la liberté incontestée pour chaque nation forte ou faible de la propriété privée sur la haute mer. Erzberger soutient que la renonciation à la politique commerciale de la force entraînerait l'égalité économique des droits, la liberté commerciale dans les mêmes conditions pour chaque Etat en face d'un autre Etat et il trouve que la participation de l'Allemagne à l'œuvre coloniale, en proportion de sa capacité colonisatrice et de ses besoins, est conforme à ce que commande la justice. Chaque Etat aurait, sous ces conditions, la possibilité d'un libre développement à l'intérieur et à l'extérieur. La renonciation à la force condui-

rait à une confiance réciproque entre les nations et le Droit devenant peu à peu un principe régulateur unique éclairerait tous les rapports internationaux entre les peuples. Il en sera ainsi si tous les peuples comprennent que ces six points doivent aller de pair. On ne peut en enlever un seul de la totalité sans détruire tout l'édifice. Si le Tribunal Arbitral fait défaut, les peuples ne peuvent pas désarmer, les charges écrasantes subsistent, les nations doivent de nouveau faire reposer leur sécurité sur les baïonnettes et mener une politique de rivalité sans être arrêtées par aucune considération, la liberté des mers disparaît et on obtient une politique de fermeture économique dont souffrent les Etats qui n'y participent pas. Si l'armement subsiste, le vieux système de rivalité se maintiendra et les peuples se croiront si puissants que, pour soutenir leurs intérêts, ils préféreront recourir aux armes plutôt qu'à la voie du Droit. Le « militarisme » et le « marinisme » régneront alors d'une façon plus étendue sur le monde et conduiront à des formations de coalitions par lesquelles l'univers sera de nouveau partagé en deux camps adverses ; aucune paix durable ne peut subsister sous le pavillon de l'armement. Si, soutient-il, la liberté économique du trafic n'est pas proclamée, chaque Puissance sera trop avantagée par rapport aux autres Puissances, les grandes routes mondiales du trafic resteront entre les mains d'un petit nombre de peuples au détriment des autres peuples et les premiers laisseront d'une manière durable planer sur la vie nationale des autres l'épée de Damoclès de la dépendance économique. Erzberger remarque ensuite que, sans l'égalité économique des droits, il n'y aurait aucun changement de système, que l'oppression de quelques Etats par d'autres Etats créerait des

camps économiques différents qui adopteraient l'un vis-à-vis de l'autre l'attitude d'ennemis politiques ; on en arriverait, comme conséquence naturelle, à conserver la force comme moyen de décision entre les peuples. Erzberger déclare finalement qu'un Empire allemand sans domaine colonial ne pourra jamais admettre une politique pacifique. A son avis l'humiliation injustifiée contenue dans ce procédé conduirait à des conflits persistants qui feraient éclater la guerre au bout d'un laps de temps plus ou moins long. Il ajoute que dans la grande politique on se venge aussi de l'injustice sous une forme quelconque. Ainsi un point est la conséquence des autres, tous se conditionnent et s'enchaînent réciproquement autour de l'axe du Tribunal Arbitral. C'est, soutient M. Erzberger, le programme minimum de la Ligue des Nations, c'est ce programme qui doit être constitué. Si, conclut-il, à la fin de ce chapitre, on veut dans le monde faire loyalement l'essai de la Ligue des Nations, on ne peut faire autrement que de reconnaître ce programme.

CRITIQUE

Erzberger expose d'abord dans quelles conditions existait l'Union territoriale des Etats avant la guerre. Il parle brièvement des diverses conventions internationales, des conventions d'arbitrage. Cet exposé est exact. Il constate ensuite avec juste raison que ce qui manquait à ces conventions, c'était une contrainte obligeant tous les Etats à régler leur attitude réciproque sur la base des égards dus à la communauté. Il fait remarquer que tous les liens des Etats entre eux ne les ont pas empêchés d'agir dans un cas donné comme le

réclament leurs intérêts. Il parle ensuite des usages politiques internationaux actuels d'après lesquels chaque Etat est complètement souverain et indépendant. C'est juste et il en est de même de l'opinion qu'il émet que les nations se protègent réciproquement contre le danger de guerre par de gigantesques armements et par des coalitions. Nous sommes aussi de son avis quand il dit que les Etats conduisent essentiellement leur politique extérieure d'après leurs intérêts réels ou prétendus, qu'ils sont juges dans leur propre cause, apprécient eux-mêmes l'attitude qu'ils doivent prendre en face des autres Etats et n'admettent aucune intervention dans ce qu'ils déclarent être leur sphère d'intérêt. Nous approuvons aussi son opinion que, dans le système actuel de politique internationale essentiellement en rapport avec les questions de politique pure et les questions commerciales, il n'y a aucune organisation obligatoire de la vie de voisinage et de la vie en commun qui dise à un Etat ce qu'il peut faire ou ne pas faire. Il fait très justement remarquer que le Droit International actuel autorise et justifie chaque Etat à déclarer la guerre à un autre Etat, mais que chaque pays cherche à couvrir d'une apparence morale le motif qui l'a conduit à faire la guerre. Nous approuvons sa manière de voir sur la conduite des Etats en matière de politique extérieure. Erzberger dit avec raison que cette politique repose sur la méfiance et la rivalité, que chaque Etat veille lui-même à sa sûreté, que chaque pays croit ou fait croire, qu'en recherchant ses intérêts, il a égard aux intérêts des autres Etats. Il constate fort justement que c'est de cette situation incertaine qu'est sortie et s'est développée la politique de coalition des Grandes Puissances, qui veut garantir l'égalité des forces, c'est-à-dire

les grouper à l'avantage des groupements particuliers et par là assurer la paix. Il fait rationnellement remarquer que cette politique de coalition est organisée pour la guerre et transforme par suite les conflits entre deux Etats en un incendie mondial.

Erzberger rappelle avec raison qu'on a cherché, pour rendre plus rare l'accommodement des conflits par les armes, à accélérer la procédure du Tribunal Arbitral, mais il trouve, et nous ne pouvons que l'approuver sur ce point, que la méthode employée jusqu'ici n'est pas propre à diminuer ou à faire disparaître l'état anarchique dans les rapports de voisinage des peuples. Il déclare, et nous sommes de son avis, que cet état anarchique durera aussi longtemps que les Etats se sentiront autorisés, si leur politique entre en conflit avec celle d'un autre Etat, à prendre les armes, à laisser parler la force et même à ne tenir aucun compte des droits des Etats neutres qu'ils ont garantis. Erzberger a raison quand il dit que la guerre mondiale a non seulement détruit les richesses de la civilisation européenne, décimé les peuples et conduit les Etats à leur ruine financière, mais montré aussi qu'elle n'était pas en état d'introduire une réglementation de la force. Il en conclut rationnellement que les peuples doivent renoncer à la domination et solutionner par la voie du Droit les conflits qui surviennent entre eux. Il pense à juste titre qu'il faut écarter la guerre ou du moins en faire en fait « le dernier moyen » de recours. Nous admettons en conséquence son opinion que le moyen le plus important pour organiser une communauté de peuples est de trouver l'organisation voulue pour solutionner les conflits par l'arbitrage en renonçant à employer les armes. Erzberger dit ensuite, et nous partageons

son opinion, qu'il s'agit de trouver des institutions susceptibles de maintenir l'ordre, institutions par lesquelles les Etats s'engageront, en toutes les circonstances, à ne pas recourir aux armes en cas de conflit. Il pense très justement qu'on ne doit pas laisser fonctionner la guerre sous prétexte qu'on ne peut empêcher les conflits; sans cela il faut renoncer à faire triompher la Morale et le Droit. Il soutient avec raison que la guerre ne joue dans la vie des peuples un rôle si prédominant que parce que, jusqu'à présent, ils n'ont pas cru pouvoir renoncer au droit le plus absolu de souveraineté. Mais il trouve, et nous sommes de son avis, que la renonciation à la domination de la part des Etats doit être réciproque. Erzberger fait remarquer, et nous l'approuvons sur ce point, que l'abandon d'une partie de la souveraineté par la renonciation à la soi-disante puissance se produit pour déterminer les Etats à accomplir des devoirs qui ont plus de valeur pour l'individu et la communauté que la partie de liberté qu'on a dû céder. Il déclare avec raison qu'une renonciation réciproque à l'emploi de la force amènera une protection réciproque contre l'utilisation arbitraire de la force. Il prétend très justement que l'intégrité territoriale et politique des Etats particuliers qui soutiennent cette organisation basée sur la réciprocité se trouve bien mieux protégée que dans l'isolement au milieu de l'anarchie. Nous sommes aussi de son avis quand il dit qu'une Union d'Etats ne peut espérer arriver à une situation stable et s'y maintenir que si l'indépendance de la politique interne de ses membres n'est pas atteinte. Comme lui, nous pensons qu'on ne doit pas toucher à l'organisation du système de gouvernement de chaque peuple particulier et qu'aucun Etat n'a à intervenir dans les rapports internes

d'un autre Etat. Erzberger a parfaitement raison en soutenant que la Ligue des Nations doit, dans son intérêt, être formée d'Etats indépendants et ayant leur vie propre, d'Etats qui ne sont pas atteints dans leur situation extérieure de possession et qui se garantissent cette possession contre toute attaque par la force. Nous approuvons également son opinion que la configuration des rapports territoriaux des Etats dans une paix générale doit être établie de telle sorte qu'elle ne puisse causer de trouble à un Etat particulier. Il émet une thèse parfaitement juste en déclarant qu'on peut diminuer la difficulté d'atteindre ce but si les peuples manifestent l'honnête volonté de tout concilier et si chaque pays sait mettre un frein à ses aspirations particulières. Nous pensons, comme lui, qu'un des buts de la Ligue des Nations doit être la protection réciproque des Etats en face de la violence contre leur souveraineté politique et territoriale. Erzberger a raison d'affirmer qu'un Etat n'abandonnerait aucun de ses droits souverains si tous les Etats établissaient en commun une loi par laquelle on prescrirait une peine contre les offenses des autres Etats dans la presse ou dans les écrits imprimés. Nous sommes de son avis quand il dit qu'il est de l'intérêt de la paix que chaque Etat punisse les empiètements que se permet la Presse, spécialement la presse nationaliste, en abusant de sa liberté pour offenser un peuple étranger ou atteindre son honneur national. Nous approuvons aussi l'opinion d'Erzberger que la Ligue des Nations repose sur la confiance réciproque des peuples et que parfois des intérêts capitalistes brutaux se cachent sous le masque international. Nous trouvons, comme lui, que si la Presse des différents pays adopte l'esprit de la Ligue des Nations, elle aura intérêt à l'application de certaines

prescriptions pénales. Il soutient fort justement que, s'il était possible jusqu'ici de poursuivre les offenses des chefs d'Etats sur la demande des Gouvernements qu'elles ont blessés, on pourra aussi trouver le moyen d'arriver à un accord pour que chaque Etat fasse disparaître des écrits imprimés toute activité excitatrice. Il dit avec raison que, pour qu'un progrès soit réalisé dans le sens de la paix et de la Ligue des Nations, il faudrait que les différents Etats s'engagent à divulguer, sur proposition réciproque, dans leurs organes officiels de Presse, les rectifications des nouvelles de Presse ou des bruits publics qui présentent le danger de produire un désaccord entre les peuples et que les Etats de l'Union, et aussi ceux qui n'en font pas partie, fassent connaître ces rectifications dans leurs organes officiels. L'ancien Ministre des Finances allemand déclare, et nous sommes de son avis, qu'on doit donner à chaque Etat la possibilité de combattre par une rectification les nouvelles fausses ou tendancieuses et les effets qui en résultent. Il parle ensuite du § 11 de la loi allemande sur la Presse de 1874 qui reconnaît le droit de rectification et conclut que, si ce paragraphe a rendu, comme il le pense, service à l'intérieur du pays, on pourrait facilement créer une organisation semblable pour la vie internationale. Nous approuvons l'opinion d'Erzberger que les peuples doivent se faire un devoir réciproque de garantir dans leurs constitutions la vie propre des minorités nationale et religieuse en matière de langue, d'école et de confession religieuse. Nous trouvons, comme lui, qu'on arriverait ainsi à écarter de la vie internationale bien des matières inflammables. Nous admettons, avec lui, que, si une convention internationale protège les minorités nationale et religieuse, on ne pourra réaliser pratique-

ment des Etats purement nationaux. Il est en effet impossible de faire un Etat dans l'Etat et en protégeant les minorités nationale et religieuse, en leur donnant des garanties, on leur accorde tout ce qui est souhaitable au point de vue de la civilisation.

L'homme d'Etat allemand fait remarquer très justement que les Etats ne doivent abandonner de leurs droits que ce dont ils ont besoin pour un usage commun. Nous pensons, comme lui, que la renonciation solennelle aux moyens de force dans les conflits et le principe accepté comme obligatoire par les Etats de la Ligue de confier l'examen des conflits à un Tribunal Arbitral impartial et de se soumettre à sa décision sont la première condition fondamentale pour l'existence de la Ligue des Nations et une partie essentielle pour maintenir la durée de cette organisation. Il dit très justement qu'on décidera par ce principe l'égalité de tous les Etats devant le jugement arbitral. Il fait observer avec raison qu'alors la politique de coalition et de l'équilibre devient sans objet. Il soutient, et nous sommes de son avis, que si le Tribunal Arbitral est accepté par les Etats, les grandes armées perdent leur intérêt. Nous approuvons aussi Erzberger quand il déclare que l'histoire antérieure à cette dernière guerre a prouvé que les armements, loin d'être un moyen pour conserver la paix, sont au contraire un facteur de guerre. Il conclut donc rationnellement que les forces militaires des pays doivent être diminuées en même temps. Nous admettons avec l'homme d'Etat allemand que, si les peuples se décident à recourir au Tribunal Arbitral, ils doivent pouvoir être certains que leur différend sera tranché suivant la justice. Comme il le dit très justement, ce désarmement doit aussi s'étendre aux mers,

parce que la domination d'une Puissance ou d'un groupe de Puissances sur les grandes routes maritimes des mers mondiales ne peut s'accorder avec l'égalité des droits de toutes les nations comme elle doit exister si l'on reconnaît le Tribunal Arbitral. Il conclut, et nous partageons son opinion, qu'un Etat ne doit pas posséder les détroits et les stations de charbon et maintenir cette possession par des vaisseaux de guerre, que la mer appartenant de la même manière à tous les peuples doit être libre. Disons cependant, en passant, que l'Angleterre n'a pas mésusé de sa domination sur les mers et que cette suprématie maritime nous a permis de triompher dans la guerre injuste déchaînée par l'Allemagne et conduite par elle d'une façon contraire à toutes les règles du Droit des Gens, en temps de guerre, maritime et terrestre. Nous trouvons, comme l'ancien Ministre des Finances allemand, que le Trafic doit être entièrement libre. Nous ne croyons pas, comme lui, que la marine de guerre doit disparaître complètement, mais qu'on doit maintenir un certain nombre de vaisseaux de guerre comme force de police, de même que sur terre on est obligé, même en cas de limitation des forces militaires, de conserver certains éléments de force armée, pour faire la police et maintenir l'ordre. Erzberger préconise avec juste raison l'égalité économique des droits entre les peuples si ceux-ci renoncent à l'emploi de la force. Il déclare, et nous sommes de son avis, que le principe de la Porte Ouverte doit s'exécuter d'une façon internationale. On doit donc, d'après lui, établir la liberté réciproque d'achat et écarter dans le trafic commercial la prédominance de quelques Etats particuliers sur d'autres Etats particuliers ; nous approuvons complètement cette manière de voir. Nous pensons, comme lui,

que tous les peuples ont un droit égal dans les prévisions pour la constitution des matières premières et pour les débouchés de leurs produits, à condition que les procédés commerciaux ne soient pas déloyaux comme l'ont été parfois ceux des Allemands. Nous partageons son opinion que l'exécution du principe de la Porte Ouverte et de la Clause de la Nation la plus favorisée tire son origine du principe de l'égalité des droits qui doit être établie entre les Etats. Nous admettons aussi que cette exécution est conforme au principe de l'égalité de droits des peuples s'ils veulent, d'après leurs capacités et leurs besoins, participer à l'ouverture et à la colonisation des contrées qui ne se sont pas encore rendues complètement accessibles au trafic mondial.

Erzberger soutient, et nous l'approuvons, que le devoir ne peut consister à partager symétriquement entre les Puissances des contrées qui sont déjà réunies à un peuple civilisé. Cela peut en effet, même sous le prétexte du droit des nationalités, donner lieu à bien des complications et des désordres plus néfastes que les remèdes apportés. Il déclare, qu'en ce qui concerne l'Allemagne, qui ne s'est développée dans le cercle des Puissances mondiales qu'après le partage de l'univers, on doit tenir compte de l'ouverture et du partage de l'Afrique conformément aux besoins et aux capacités du peuple allemand. Il ajoute que, ce n'est qu'en donnant à l'Etat allemand la possibilité de l'expansion dans les colonies, que l'on pourra dire que le domaine colonial n'est pas tout entier partagé entre un groupe limité de Puissances. Sur ce point nous ne sommes pas de l'avis d'Erzberger.

D'abord il n'est pas possible de revenir sur le partage colonial déjà fait, même en Afrique, par les Puissances. Ce par-

tage repose sur des conquêtes coloniales, des traités conclus avec les souverains ou les chefs des pays occupés et les possessions coloniales de certaines Puissances, en particulier celles de la France et de l'Angleterre, remontent, du moins une grande partie d'entre elles, à plusieurs siècles, à un siècle ou à plus de cinquante ans. En ce qui concerne l'Afrique il est vrai, si on en excepte l'Algérie et la colonie du Cap, le partage remonte à moins de cinquante ans, mais peut-on revenir sur la répartition de territoires acquis par la guerre et sur les traités conclus avec les populations des pays devenus colonies européennes? D'ailleurs l'Allemagne a eu elle aussi sa part en Afrique et en Océanie, en Afrique surtout avec les belles colonies de l'Est-Africain allemand, (région des Grands Lacs), de l'Ouest-Africain allemand, du Cameroun, du Togo. Elle vient de perdre dans cette dernière guerre toutes ses colonies, mais, si on les lui a enlevées, ce n'est pas parce que d'autres Puissances ont voulu les occuper en profitant de sa défaite, c'est surtout parce qu'elle a mal administré ses possessions coloniales et a traité les habitants de ces pays avec des méthodes et des procédés indignes d'une nation civilisée. Erzberger soutient que la communauté des peuples doit protéger les petits et les faibles; nous partageons tout à fait son opinion sur ce point. Nous pensons, comme lui, que les Etats perpétuellement neutres doivent revendiquer la protection de tous les Etats, spécialement celle des grands Etats. Constatons ici que l'Allemagne a tout récemment bien peu respecté les neutralités établies comme le témoigne son invasion et son occupation de la Belgique durant la dernière guerre. Erzberger dégage avec raison de ses théories que nous venons d'exposer six points à retenir : 1° Un Tribunal Arbitrage obligatoire ; 2° Le

Désarmement ; 3° La Liberté des Mers et du Trafic mondial ; 4° La Porte Ouverte ; 5° L'Ouverture de l'Afrique à la Communauté des Peuples ; 6° Les Etats neutres. Nous trouvons, comme lui, que ces points forment un programme fermé, en exceptant son point de vue colonial, et que les peuples peuvent sur leur base former une Ligue des Nations garantissant à chaque Etat une complète indépendance à l'intérieur et à l'extérieur dans le cadre du refus volontaire de faire la guerre, refus résultant de la reconnaissance du Tribunal Arbitral et de la soumission volontaire à ce Tribunal Arbitral. Erzberger dit très justement que, le Droit étant reconnu comme un principe régulateur, le désarmement en résulterait. Il a également raison en soutenant que le désarmement sur mer amènerait la liberté effective des mers. Nous pensons, comme lui, que la renonciation à la politique commerciale de la force amènerait l'égalité économique des droits, la liberté commerciale pour chaque Etat en face d'un autre Etat. Nous avons déjà dit pour quelles raisons nous contestons le point de vue colonial d'Erzberger. Défalcation faite de ce point, nous admettons avec lui que les autres conditions sont nécessaires pour assurer le libre développement de chaque Etat à l'intérieur et à l'extérieur. Il s'attache ensuite à montrer fort justement la nécessité de tous ces points, dont l'un est la conséquence de l'autre, qui se conditionnent et s'enchaînent réciproquement autour de l'axe du Tribunal Arbitral. Nous sommes de son avis et trouvons son raisonnement parfaitement justifié et logiquement déduit, sauf sur un point, que l'Allemagne, sans domaine colonial, ne pourra jamais admettre une politique pacifique. Nous avons déjà dit pour quelles raisons non seulement l'Allemagne n'avait pas vu son

domaine colonial agrandi, mais encore avait perdu toutes les colonies qu'elle possédait, nous n'y reviendrons pas.

Nous venons d'exposer quels sont les six points qu'Erzberger juge essentiels pour reconstruire le Droit International détruit par la guerre mondiale qui vient à peine de finir.

Cette reconstruction, il espère l'obtenir par la Ligue des Nations et ces six points que nous venons d'énumérer sont, d'après lui, les facteurs essentiels pour qu'on parvienne à établir cette Ligue. Nous allons examiner ces six points chacun à leur tour et nous les discuterons successivement après avoir développé tout d'abord la théorie de l'homme d'Etat allemand.

Tribunal arbitral obligatoire

Erzberger déclare que la première condition nécessaire pour reconstruire le Droit International, et il pense y parvenir par la Ligue des Nations, est l'institution d'un Tribunal Arbitral obligatoire. Il nous dit que la pensée d'un Tribunal Arbitral n'est nouvelle ni dans le monde international, ni dans la conscience allemande. Cette idée a joué un grand rôle dans l'histoire du Droit Allemand et a été une partie intégrante de l'organisation constitutionnelle de l'Allemagne. En effet, d'après la constitution de l'Empire allemand, les différends existant entre les Etats de la Ligue doivent être solutionnés par le Bundesrat en suivant la voie de l'Arbitrage. L'homme d'Etat allemand ajoute que, depuis le commencement de l'histoire allemande jusqu'à l'époque actuelle, on a eu confiance dans son pays dans l'idée d'un Tribunal Arbitral. L'idée de

Tribunal Arbitral était dans les derniers temps avant la guerre le point central du puissant mouvement qui se produisait dans le domaine du Droit. Erzberger montre que cette idée a joué un rôle de premier plan spécialement aux deux Conférences de La Haye de 1899 et 1907. Des conflits entre les Etats ont été à plusieurs reprises au XVIII^e et au XIX^e siècles solutionnés par les Tribunaux arbitraux. Fried a compté de 1794 à 1904 deux cent quarante et un cas environ qui ont relevé du Tribunal Arbitral, (FRIED, *Manuel du Mouvement Pacifique*, p. 123 et suiv.) Erzberger nous fait remarquer qu'il s'agissait ici la plupart du temps de règlements particuliers entre les Etats sur des sujets particuliers. Ce n'est qu'aux Conférences de La Haye qu'on a cherché pour la première fois à rendre le Tribunal Arbitral international et à en faire une organisation permanente pour tous les peuples. A La Haye les discussions sur la procédure arbitrale tournaient essentiellement autour de cette question : si et dans quelle étendue cette procédure arbitrale devait avoir un caractère facultatif ou obligatoire. A la première Conférence de La Haye, le programme russe avait mis en discussion la procédure arbitrale facultative. Mais la discussion prit une certaine direction par suite de la proposition de l'homme d'Etat russe de Martens de rendre la procédure arbitrale obligatoire pour certains différends purement juridiques et économiques, mais sans doute seulement pour les cas qui ne mettent pas en jeu les intérêts vitaux ou l'honneur national des parties en conflit.

Il y avait ainsi une limitation bien marquée de l'obligation. Erzberger constate que dans cette catégorie de conflits dont on s'occupe ici, tels que les conflits concernant les conventions postale, de chemin de fer, de mesure, de poids et

d'autres analogues, les différences dans l'interprétation doivent disparaître. Mais, bien que l'on suivît la voie pour aboutir à une procédure obligatoire dans des cas déterminés et bien que la souveraineté des Etats restât intangible grâce à la clause d'honneur, chaque Etat ayant lui-même entre les mains le pouvoir de décider s'il voulait faire usage de cette clause, on en arriva malheureusement sur une réclamation de l'Allemagne à rayer ce sujet dans le projet de convention. Pourtant, ajoute Erzberger, l'Allemagne, après ce désaccord du début, se déclara pour l'organisation d'une Cour Arbitrale mondiale permanente que proposait le délégué anglais sir Julien Pauncefotte. L'Empire allemand avait invoqué comme raison de son rejet de la procédure arbitrale obligatoire : qu'elle croyait devoir attendre que cette idée ait pris une plus grande force. Erzberger fait remarquer que l'assentiment de son pays à une Cour de Justice Arbitrale permanente a eu lieu à la suite d'une décision personnelle de l'Empereur. Il rappelle que les mémoires de l'ambassadeur américain D. White, président des délégués des Etats-Unis à la première Conférence de la Paix de La Haye, ont révélé l'attitude du délégué allemand, prince de Munster, qui, opposé aux idées de Tribunal Arbitral, déclinait toute juridiction. Erzberger cite ensuite la lettre envoyée par de White à Bulow le 16 juin 1899. Il y est dit que, si l'Allemagne repousse les idées de Tribunal Arbitral, les rapports entre l'Allemagne et les Etats-Unis qui commençaient à s'améliorer deviendront plus mauvais et que la haine la plus amère s'allumera dans presque tous les Etats contre l'Empire allemand... L'Allemagne, ajoute de White, ne doit pas jouer en face de l'univers et de propos délibéré le rôle d'ennemi contre un projet

à l'accomplissement duquel aspirent avec ardeur des millions et des millions d'êtres humains.

Erzberger constate que la première Conférence de La Haye ne protège malheureusement que la procédure arbitrale facultative ; la Conférence exprimait seulement le vœu platonique d'un développement de cette procédure pour aboutir à une reconnaissance de la procédure arbitrale obligatoire. Il fait observer que la deuxième Conférence de La Haye de 1907 n'aboutit pas davantage à une entente sur le problème de la jurisprudence arbitrale obligatoire. L'homme d'Etat allemand expose ensuite que la question revînt sur le tapis sous la forme suivante : on proposa d'établir une convention d'après laquelle tous les conflits devaient être soumis à la procédure du Tribunal Arbitral à la condition de ne pas toucher à l'honneur et aux intérêts vitaux des Etats. Plus tard on chercha à aboutir à une entente pour amener une convention d'après laquelle les Etats renonçaient dans certains conflits déterminés à en appeler à la clause d'honneur, consentaient par conséquent dans certains cas à se soumettre complètement à la décision du Tribunal Arbitral. Il s'agit de nouveau, comme dans la Conférence de 1899, de questions de Droit et de questions économiques, mais pour lesquelles on n'a pas à envisager cette fois la clause d'honneur. Sur ces questions on ne put arriver à une entente. Erzberger reconnaît que malheureusement l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, en opposition avec la France, l'Angleterre et les Etats-Unis, se déclarèrent de nouveau les adversaires de l'idée obligatoire du Tribunal Arbitral. Il mentionne que l'Allemagne avait en 1904 conclu avec l'Angleterre un traité d'arbitrage contenant la clause d'honneur. Il rappelle que l'ambassadeur

allemand Marschall de Bieberstein consentit dans ce sens, à la deuxième Conférence de La Haye, à l'application de l'obligation dans les conventions d'Etat entre les gouvernements particuliers, tout en déclarant que leur exécution était pratiquement impossible dans une convention internationale. La conséquence de cette situation fut un résultat négatif de la deuxième Conférence qui se sépara avec assez de mécontentement de part et d'autre. Il fait allusion à l'attitude de regret qu'il manifesta à ce sujet en 1908 dans une séance confidentielle de la Commission gouvernementale du Reichstag, attitude qui trouva peu d'écho.

Erzberger expose que l'on s'est souvent, dans les ouvrages de Droit International, posé la question pourquoi l'Allemagne n'a pas, pour sa part, accepté l'obligation. Depuis 1874, l'Allemagne est co-contractante dans la convention de l'Union Postale mondiale qui, d'après l'article 23, soumet à un Tribunal Arbitral les différences d'opinions entre les Etats contractants sur l'interprétation de la convention. Dans les questions de tarif, le gouvernement allemand a établi plus tard la clause obligatoire du Tribunal Arbitral dans ses traités de commerce avec la Belgique du 22 juin 1904, art. 12, avec l'Italie du 3 septembre 1904 art. 14 a, avec l'Autriche-Hongrie du 25 janvier 1905 art. 23 a, avec la Suède du 3 mai 1906 art. 22, avec la Suisse du 12 novembre 1904 art. 10 a, avec la Bulgarie du 1^{er} août 1905 art. 22. Erzberger mentionne qu'en 1904 eut lieu la Convention obligatoire avec l'Angleterre (avec la clause d'honneur) et qu'en 1907 l'Allemagne proposa à la Conférence même le Tribunal International des Prises comme dernière instance dans les questions importantes et difficiles à trancher du Droit de guerre ma-

ritime. Mais l'Allemagne a décliné la compétence du Tribunal Arbitral ce qui, d'après lui, a suscité un grand étonnement dans la Conférence des Etats. L'Allemagne était tenue à une certaine prévoyance, mais sa prévoyance en 1899 et 1907, ou pour mieux dire sa méfiance, ne lui a été d'aucun profit. Il croit que, sans aucun doute, l'attitude du gouvernement allemand a fortement favorisé la surestimation de l'emploi de la force armée dans la vie internationale. Erzberger constate qu'avant la guerre mondiale le mouvement général vers la paix ne s'était pas encore développé dans son pays pour le bien commun et dans l'intérêt de la nation. S'il était besoin d'une preuve nous n'avons qu'à remarquer le changement intérieur qu'une personnalité certainement compétente, M. Philippe Zorn, membre de la Chambre des Seigneurs de Prusse et conseiller de la Couronne, qui a pris part comme délégué allemand aux Conférences de la Paix de La Haye, a reconnu s'être produit en lui-même. Zorn dit dans son écrit : « La Jurisprudence internationale du Tribunal Arbitral » paru en 1917 : « Quand je me rendis en 1899 à la première Conférence de La Haye, je me montrais à peu près indifférent aux questions de la jurisprudence internationale. J'étais convaincu que la politique loyale de l'Allemagne et la bonne épée allemande étaient pour nous les meilleures garanties internationales. J'ai encore aujourd'hui cette conviction. Mais les travaux sérieux qui ont duré des mois qu'a faits en 1899 la Conférence de la Paix en matière de jurisprudence ont élargi mon horizon au point que j'ai dû reconnaître qu'il existait dans le monde civilisé un effort sérieux et profond afin de créer une réglementation internationale solidement

garantie par une forme juridique et offrant des garanties juridiques. Dans cette conviction je m'appliquais avec énergie à obtenir que l'Empire allemand laissât tomber son opposition du début contre le Tribunal Arbitral permanent de La Haye. » (P. 40, f). Depuis cette époque Zorn est intervenu pour que l'Allemagne admette la jurisprudence arbitrale obligatoire, mais avec la clause restrictive concernant l'honneur des nations, pour tous les cas de conflits.

Si, ajoute Erzberger, nous avons reconnu dans la jurisprudence arbitrale une voie pour prévenir les guerres, nous ne devons pas rester à moitié-route. Si on laisse aux Etats le soin de décider si un conflit est propre à être ou à ne pas être solutionné d'une manière arbitrale, les peuples demeurent sous la menace d'un danger chronique de guerre, d'autant plus que la volonté de guerre chez l'une des parties peut contraindre l'autre partie à prendre les armes. La clause d'honneur laisse à chaque Etat le soin de décider si ses intérêts vitaux ou son honneur national n'exigent pas de lui et d'une manière impérative de faire la guerre.

L'ancien ministre des Finances allemand mentionne qu'à la première Conférence les délégués suisses montrèrent le non-sens d'une obligation avec la clause d'honneur et qu'à la deuxième Conférence le baron Marshall fit valoir la même pensée d'une manière habile pour en arriver, en se basant sur cette plate-forme, au refus de l'obligation. La clause de l'honneur et des intérêts vitaux donne, à son avis, la possibilité de supprimer à nouveau le caractère juridique de contrainte de l'obligation que l'on doit précisément établir. Il y a sans doute des conflits qui extérieurement n'ont aucun aspect politique, mais qui sont cependant à caractère politi-

que sans être pour cela irrationnels. Là où les rapports réels entre eux et l'existence vitale d'une nation n'existent pas, les conflits se laissent facilement poser comme on le désire et jeter dans l'opinion publique. On pourrait presque faire de chaque conflit une question politique et une question d'honneur avec laquelle une nation prétendrait se maintenir ou tomber et qui par suite serait retirée au Tribunal Arbitral et abandonnée pour sa décision au sort des armes. Erzberger pense qu'on aurait ainsi un ordre de choses qui ne se distinguerait pas essentiellement, vu son manque de certitude, de celui qui existait avant la guerre. Il est d'avis qu'il faut écarter cet état de choses. Pour cela il n'y a pas d'autre voie que de créer une convention entre les peuples par laquelle toutes les Puissances ayant conclu la convention sont obligées de soumettre au Tribunal Arbitral, en renonçant à en appeler à la force des armes, tous les conflits sans exception, dans le cas où ils ne sont pas solutionnés par la voie diplomatique et ne peuvent être résolus en suivant la route de la médiation et les bons offices des Etats amis. L'ancien ministre des Finances de la nouvelle République allemande rappelle les paroles de Zorn : « Le monde ne pourra se contenter dans l'avenir de la jurisprudence arbitrale obligatoire dans le cadre de la clause d'honneur. »

Erzberger est d'avis que celui qui dit : qu'un Etat, en abandonnant la clause d'honneur, se désiste de la dernière possibilité de faculté arbitraire de résoudre le conflit par la force, suivant sa propre volonté, n'a pas compris le problème qui vient ici en discussion.

A l'idée de Droit qui doit être établie dans la vie commune des peuples appartient cette idée que le Droit de la

Force doit être remplacé par le droit de l'Equité, qui, pour tous sans exception, conserve sa valeur ; la communauté des peuples doit donner toutes les garanties pour que ce droit de l'Equité ne soit pas violé par l'une des parties. L'homme d'Etat allemand émet l'opinion que la diminution de la souveraineté d'un Etat par le rejet de la clause d'honneur n'est pas une objection concluante. L'engagement essentiel à l'obligation, dans lequel la clause d'honneur représente une exception, signifie déjà une offense à la souveraineté. Mais il fait remarquer que, d'une part, ce préjudice atteint en commun tous les Etats et qu'il n'intervient que pour obtenir des avantages supérieurs à la parcelle de souveraineté abandonnée pour cela et que, d'autre part, cette soumission à l'obligation se produit par la libre volonté des Etats. Elle n'est pas une soumission à une force supérieure sous l'empire de la contrainte, elle n'atteint pas la souveraineté, elle n'est pas autre chose qu'un lien comme chaque Convention d'Etat en entraîne, sans que puisse par ce lien se produire un fait préjudiciable à la souveraineté des contractants. Erzberger ajoute que, si l'on admet que l'obligation entraîne avec elle une lésion à la souveraineté, cette même lésion se produit aussi avec la procédure arbitrale facultative. Mais cette dernière repose également sur une convention d'Etat et entre elle et la jurisprudence obligatoire il n'existe aucune différence générale, mais une simple différence de degré eu égard au lien juridique. Erzberger est d'avis que, si on examine sérieusement le problème de la prévention de la guerre, on ne trouve aucun autre moyen pour empêcher ce cataclysme que le Tribunal Arbitral Obligatoire. Ce Tribunal suppose un monde d'Etats orienté dans ses rapports par le Droit et est en

même temps une partie essentielle des garanties pour l'existence de ce Droit. La force ne peut créer et protéger la communauté d'une façon durable et il soutient que tous les penseurs des pays qui ont fait la guerre sont parvenus à formuler ce jugement. Erzberger déclare que, si on reconnaît que cette voie est la seule équitable, on doit admettre qu'un Tribunal Arbitral garanti dans son objectivité est en situation de résoudre au point de vue arbitral tous les conflits internationaux. Dans les livres de Droit International, on distingue souvent entre les conflits susceptibles d'être portés devant le Tribunal Arbitral que l'on veut soumettre au Tribunal Arbitral Obligatoire et les conflits peu ou pas du tout susceptibles d'être portés devant le Tribunal Arbitral pour lesquels, à son avis, l'organisation déjà décidée, à la première Conférence de La Haye, d'un Conseil international d'Enquête et de Médiation doit être rendue obligatoire. Il trouve que, puisque, dans la vie interne des Etats, toutes les contestations sont susceptibles d'être portées devant les Tribunaux, on ne voit pas pourquoi il n'en serait pas aussi de même dans la vie internationale. Tous les conflits entre les Etats, quand bien même ils sont revêtus du pathos de l'irrationnalité, remontent en définitive à une différence concrète saisissable juridiquement et toujours formulée dans un ultimatum. Bien des conflits dans l'histoire qui semblaient ne pouvoir être tranchés que par les armes, parce que leur caractère ne laissait pas admettre une autre solution, ont disparu cependant, parce que, par un accommodement, on est parvenu à écarter leur poussée explosive. On peut donc, conclut-il, arriver par la voie pacifique de l'arbitrage à un accommodement pour les contradictions et les désaccords qui semblent tout à

fait divergents et rebelles à une solution. La guerre mondiale n'aurait pas éclaté en 1914 si un Tribunal Arbitral avait déjà existé et fonctionné régulièrement.

Erzberger reconnaît que la guerre mondiale sortit directement du conflit austro-serbe. L'Autriche-Hongrie déclara la guerre à la Serbie à la suite de la réponse non satisfaisante donnée à son ultimatum. Les points 5 et 6 furent l'objet pour lequel on en vint à la guerre. Le gouvernement austro-hongrois exigeait dans le point 5 que des organes autrichiens prissent part à la suppression des tendances serbes dirigées contre l'intégrité territoriale de l'Autriche-Hongrie ; dans le point 6 le gouvernement de François-Joseph exigeait la coopération d'organes austro-hongrois aux recherches qu'on ferait par une enquête judiciaire contre les auteurs du complot se trouvant sur territoire serbe. La Serbie refusa. Si un Tribunal Arbitral avait existé, le conflit aurait été porté devant lui. Croit-on réellement qu'on n'aurait pu arriver, sous la forme d'une conciliation obligatoire, à exprimer un jugement acceptable pour les deux parties ? La Serbie avait accepté cet ultimatum, excepté ces deux points. Le contenu de ces deux points montre que le conflit austro-serbe qui, avec une puissance élémentaire, est parvenu à exploser se trouve en définitive concrétisé en deux points saisissables juridiquement et susceptibles d'être tranchés par des manières de voir basées sur le Droit. Erzberger est convaincu que le Tribunal Arbitral aurait certainement trouvé une solution satisfaisante. Il est d'avis que la jurisprudence arbitrale ne trouve aucune limite par suite du manque d'administration juridique. Les conflits d'intérêt aboutissent en définitive à l'accommodement des exigences et des résistances concrètes. Erzberger croit que les

règles de Droit sont encore dans leur début pour les différents conflits internationaux. Dans le Droit Interne c'est souvent non la règle détaillée, mais le jugement du Tribunal qui décide une affaire. Les jugements créent précisément le Droit. Il trouve, comme le mentionne Schücking dans sa « Leçon de Droit International à tirer de la Guerre mondiale », que c'est pour cette raison qu'il convient de développer aussitôt le Droit pour qu'il suffise autant que possible à chaque besoin, quelle que soit la nature juridique du conflit. Chaque conflit, même le conflit qui exclut un accord dans le sens du Droit, est susceptible d'une solution réelle. S'il y a des cas où le Droit des Gens n'a pas de règles au point de vue juridique formel, il faut dégager de l'état des faits la solution du conflit. Si cette solution n'a pas la forme d'un jugement, mais d'un accommodement présenté par les juges comme le seul possible à leur avis, cela ne change rien au but du Tribunal Arbitral, autant que cet accommodement est obligatoire. L'obligation est le point central. L'ancien ministre des Finances allemand déclare que, si on laisse aux Etats ou à l'un des Etats le soin de juger s'ils veulent se soumettre à la conciliation, la porte est ouverte à la guerre. Ce serait comme si l'on voulait accorder aux deux parties le droit d'employer, comme dernier argument, la défense personnelle. Si on laisse aux Etats la liberté de conduire la guerre d'après leur idée, l'on prépare à l'Etat le plus puissant un déguisement moral pour chaque guerre. Erzberger soutient donc que le principe qui doit subsister est que les Etats doivent s'engager à porter tous les conflits devant le Tribunal Arbitral et à se soumettre à sa décision. Avec le temps le Droit International dégagera des règles de fait pour tous les conflits politiques et de nouveaux faits feront

naître de nouvelles propositions de Droit. D'ailleurs, le Tribunal Arbitral n'est pas le premier moyen pour l'accommodement des conflits entre les Etats. Les bons Offices et la Médiation des Puissances Amies auront à entrer d'abord en action, comme c'est d'ailleurs prévu dans les deux Conventions de La Haye. Ce n'est que, si les parties en conflit n'arrivent pas à s'entendre, qu'elles sont obligées de soumettre leur affaire au Tribunal Arbitral. Erzberger soutient qu'on ne peut exiger d'un Etat qu'il soumette les cas litigieux, dans lesquels il est en cause, au Tribunal Arbitral si cet Etat n'est pas convaincu que cette juridiction appréciera son point de vue suivant la justice. L'essentiel, pour chaque Tribunal Arbitral, est que chacun des Etats exerce dans chaque cas particulier une influence sur la façon dont ce Tribunal est composé. Il est convaincu que chaque Etat aura confiance dans le Tribunal Arbitral, si cet Etat peut désigner lui-même son juge arbitral ; chaque peuple aura l'impression que son intérêt est bien représenté si le juge arbitral ne peut être nommé sans que sa nomination rencontre l'approbation de la représentation nationale. Erzberger dit ensuite que les deux juges arbitraux nomment un président qui doit appartenir à une puissance non intéressée dans le conflit. Une telle composition du Tribunal Arbitral est conforme au besoin réciproque d'une décision de jugement rendue suivant la justice, puisque chaque Etat choisit lui-même son juge arbitral. Un reproche contre le président que les deux juges arbitraux ont trouvé impartial signifierait un blâme essentiel contre chaque personnalité qui a participé au jugement. Erzberger envisage le cas où les deux juges arbitraux ne peuvent se mettre d'accord pour choisir comme président une personne ayant leur confiance. Il faut

alors suivre la voie déjà tracée dans la Convention de La Haye : les deux parties doivent se mettre d'accord sur le choix d'une troisième Puissance qui s'occupera de désigner le Président. S'il devait arriver, ce qui heureusement n'existe que dans le domaine de la théorie, que les deux juges arbitraux ne puissent se mettre d'accord sur la désignation d'une troisième Puissance, chaque Partie aurait alors recours à une autre Puissance, et ces deux Puissances, qui seraient sans contredit les Puissances de confiance des parties, nommeraient le président après être tombées d'accord entre elles. Erzberger déclare ensuite que, si les deux Puissances ne parviennent pas à se mettre d'accord, il y a aussi dans ce cas une solution possible. Tous les Etats de l'Union doivent nommer, lors de leur entrée dans la Ligue des Nations, deux personnes choisies tout particulièrement pour désigner le fonctionnaire président et disposées à prendre cette fonction le cas échéant. Il émet l'opinion que les deux Puissances de Confiance doivent, sur la liste de ces personnalités, désigner deux personnes qui, bien entendu, ne doivent pas appartenir aux Etats en conflit pour ne pas dépendre de ces Etats.

Ces quatre personnes choisissent celle d'entre elles qui doit être président. Erzberger trouve que le principe introduit ici est le suivant : les deux parties en conflit nomment d'abord leurs juges arbitraux, elles ont par là la garantie que leur point de vue sera complètement mis en valeur pour la formation du jugement et qu'on ne leur imposera pas le président. Mais on doit garantir le principe que les deux parties n'auront à comparaître que devant un président qui obtiendra la confiance des deux juges arbitraux ; après différentes tentatives pour le trouver devra intervenir une solution purement méca-

nique qui perdra de son mécanisme parce que les personnes, entre lesquelles le sort décidera, seront désignées par les Puissances de Confiance choisies par les deux parties. Il fait remarquer que, puisque l'on doit trouver l'homme de confiance, on doit finalement aboutir à une solution, mais que dans la pratique on se heurtera rarement à de pareilles difficultés. Erzberger expose qu'on a, dans tous les cas, pourvu à ce qu'il existe une garantie aussi élevée que possible pour l'objectivité de la sentence du jugement, pour autant que l'objectivité de cette sentence est possible dans le monde. Il prétend que celui qui pose le postulat de l'objectivité absolue et qui veut faire échouer le jugement arbitral obligatoire à cause de l'impossibilité de cette objectivité doit aussi faire rejeter chaque jugement arbitral dans la vie juridique intérieure des Etats. A son avis, le Tribunal Arbitral a autant de chance de créer le Droit qu'une guerre. Il se demande ensuite si la guerre crée en elle-même du Droit ? Le peuple qui a recours aux armes pour maintenir son droit et l'établir, a-t-il, avec sa déclaration de guerre, la garantie en mains que l'issue de la guerre le mettra en situation de créer le Droit ? Cela fait penser au duelliste qui, pour rétablir son honneur ou se créer un droit contre les empiètements de son adversaire, accepte le système du Moyen âge, même le danger d'être tué. Erzberger soutient qu'on peut faire toutes les objections possibles contre le Tribunal Arbitral, un fait persiste, c'est que le Tribunal Arbitral offre du moins les mêmes garanties que la guerre pour solutionner justement un conflit et cela sans un immense sacrifice en sang et en biens. Il pense qu'il est d'une grande importance que le choix des Tribunaux Arbitraux ait lieu avec l'assentiment de la représentation populaire, que ceux qui décident sur les importantes

questions concernant tout le peuple possèdent la confiance de toute la nation et qu'ils aient à manifester largement leur personnalité. Les discussions dans les Parlements sont les signaux d'avertissement pour le peuple en cause comme pour le monde, les opinions sont rendues claires, la revendication particulière bien établie obtient de nouvelles raisons pour se justifier ; le militarisme est mort. Mais cette procédure se trouve dans une contradiction conforme au but avec les chambres secrètes et obscures dans lesquelles on prenait jusqu'ici les décisions sur la guerre et la paix. Avec le système du Tribunal Arbitral, il n'y a plus aucune possibilité de voir se manifester les terribles surprises que la guerre présente souvent pour les peuples. Erzberger trouve qu'il y a une grande importance à ce qu'un peuple participe de cette manière aux questions les plus intéressantes, une grande importance à ce que les jugements du Tribunal Arbitral soient publiés dans les Actes Parlementaires de tous les Etats et pense qu'il en résultera une éducation du peuple à l'esprit du Droit, éducation qui vraisemblablement exercera une grande influence sur la vie intérieure de chaque Etat et sur celle de chacun de ses citoyens. Si l'on réfléchit au bouleversement auquel ont été soumis dans tous les pays, par suite de la guerre, la conscience du Droit et la moralité, si l'on songe que le sentiment du tien et du mien menace de disparaître et que la criminalité a rendu partout plus effroyable une situation qui se trouve d'ailleurs en contradiction grotesque avec la sainteté, le caractère purificateur qu'on attribue à la guerre (Stahlbad) on bénira avec reconnaissance le système du Tribunal Arbitral.

Erzberger soutient qu'une possibilité d'appel doit exister dans la procédure internationale du Tribunal Arbitral comme dans

chaque espèce de procédure d'un procès. Plus l'objet du conflit est important, plus l'appel à une deuxième instance : le Tribunal Arbitral supérieur, semble justifié. D'après lui le cercle du collège des juges s'étend, quant au nombre, au juge qu'une Puissance amie de chacune des Puissances en cause a nommé avec l'assentiment de la représentation populaire. Naturellement ces quatre juges arbitraux supérieurs ne doivent pas avoir déjà été juges dans la même cause. Pour ces juges supérieurs doit aussi se produire naturellement l'assentiment de la représentation populaire des deux Puissances en conflit. Si cet assentiment existe, ces juges choisissent un président qui ne doit pas être un citoyen des Puissances en conflit. Si ces juges ne peuvent se mettre d'accord sur une personne, on doit, à son avis, demander l'intervention du pape qui, d'accord avec les deux Puissances qui, comme Puissances de confiance des deux pays en conflit, ont nommé un juge supérieur, désigne le président. Cette personne nommée par le pape ne doit avoir été ni juge arbitral, ni président dans la même cause.

Pourquoi le pape ? expose ensuite l'ancien ministre des Finances allemand. Parce qu'à son avis, c'est la seule instance propre à remplir cette fonction ; le pape étant chef spirituel de parties importantes du peuple dans chaque Etat ne veut ni ne peut humilier aucun peuple et s'efforce par suite de se montrer tout particulièrement impartial. L'impartialité du pape s'étant manifestée et ayant été reconnue dans la guerre de différents côtés même par ceux qui n'étaient pas catholiques, ce n'est donc pas seulement un devoir de la reconnaissance des peuples, mais aussi l'intérêt de l'organisation du Tribunal Arbitral si ces peuples lui accordent volontairement ce rôle.

Erzberger rappelle que le délégué allemand aux Conférences de la Paix de La Haye, le conseiller intime Zorn, a déclaré qu'il était très regrettable que le pape n'ait pas pris part à ces Conférences de la Paix à cause de l'opposition de l'Italie.

L'homme d'Etat allemand trouve que la collaboration du pape au Tribunal Arbitral supérieur dans la forme indiquée donnerait à l'organisation internationale du Droit une sanction morale telle qu'on n'en peut concevoir de plus convenable et de plus importante. Le pape n'a pas de soucis territoriaux et ne peut en avoir, même si la solution de la question romaine lui rendait un petit territoire, car ce territoire serait si peu important qu'on ne pourrait pas dire dans ce cas que le pape aurait des intérêts soit territoriaux, soit politiques-économiques. Le pape n'a à soutenir aucune politique territoriale ou économique, c'est le protecteur de la justice, c'est le seul souverain chez qui l'apparence même d'une partialité d'intérêt doit cesser d'exister (1). Si Bismarck, fait-il remarquer, a jadis confié au pape un rôle arbitral, on n'aura aucune objection à formuler si le pape dans le cas, qui n'est d'ailleurs considéré que comme une exception, que les quatre juges arbitraux supérieurs ne peuvent se mettre d'accord sur le choix du président, désigne ce président. Erzberger mentionne que ce qu'a fait réellement le chancelier de fer, le chancelier de l'Empire allemand, le comte Hertling, l'a fait théoriquement

(1) On a reproché à la Papauté de s'être montrée, pendant la guerre, favorable aux Puissances Centrales. Ce reproche est-il fondé ? Nous n'avons pas le temps de discuter la question. Nous ne le croyons pas, pourtant nous reconnaissons qu'elle n'est pas intervenue moralement, comme elle aurait dû le faire pour le Droit et la Justice, et cela peut-être à cause du gouvernement si catholique et apostolique de l'Autriche-Hongrie.

quand, comme député, il a dit, le 13 janvier 1899, au Reichstag allemand, dans la première discussion de la loi concernant les effectifs actuels de paix de l'armée allemande et en prévision du système arbitral, qu'un Tribunal arbitral ne pouvait être reconnu « que par une Puissance se trouvant en dehors des oppositions d'intérêts et qui n'interviendrait que par son influence morale ». Notre projet, expose l'homme d'Etat allemand, ne tend pas à faire du pape un juge arbitral obligatoire, mais seulement à lui confier la nomination du président du Tribunal Arbitral et à lui donner cette mission uniquement dans le cas où les quatre juges arbitraux ne peuvent eux-mêmes en désigner un. On ne peut soulever aucune difficulté contre cette idée parce qu'un jugement rendu d'une façon aussi satisfaisante exercera une force morale sur le monde entier. Un Tribunal Arbitral Obligatoire n'a aucune signification sans l'obligation des parties en conflit d'accepter ses jugements et sans la possibilité pour le pouvoir exécutif de faire exécuter ses jugements. Erzberger déclare en d'autres termes que la Ligue des Nations doit posséder des moyens assez puissants pour intervenir contre chaque Etat qui trouble la paix du Droit.

CRITIQUE

Nous n'avons rien à objecter à l'opinion manifestée par Erzberger que la pensée du Tribunal Arbitral a joué un grand rôle dans l'histoire du Droit allemand et qu'elle a été une partie intégrante de l'organisation constitutionnelle de l'Allemagne. Il nous montre en effet fort justement que, d'après la constitution de l'Empire Allemand, les différends existant entre

les Etats de la Ligue doivent être solutionnés par le Bundesrat en suivant la voie de l'arbitrage. Il expose ensuite avec raison que cette idée a joué un rôle primordial aux deux Conférences de La Haye de 1899 et 1907. Nous ne pouvons que l'approuver, quand puisant la preuve dans le Manuel de Fried, il constate que les conflits entre les Etats ont été à plusieurs reprises au XVIII^e et au XIX^e siècles solutionnés par les Tribunaux Arbitraux. Il nous fait remarquer judicieusement qu'il s'agissait ici, la plupart du temps, de règlements particuliers entre les Etats sur des sujets particuliers. Nous sommes également de l'avis d'Erzberger quand il déclare que, c'est aux Conférences de La Haye, qu'on a cherché pour la première fois à rendre le Tribunal Arbitral international et à en faire une organisation permanente pour tous les peuples. Il nous fait voir qu'à La Haye tout tournait autour de cette question : si et dans quelle étendue cette procédure arbitrale devait avoir un caractère facultatif ou obligatoire. Il rappelle qu'à la première Conférence de La Haye le programme russe avait mis en discussion la procédure arbitrale facultative, mais que l'homme d'Etat russe de Martens proposa de rendre la procédure arbitrale obligatoire pour certains différends purement juridiques et économiques, exception faite des cas mettant en jeu les intérêts vitaux ou l'honneur national des parties en conflit. Erzberger déclare à cette occasion, et nous sommes de son avis, qu'il y a là une limitation bien marquée de l'obligation. Il constate avec regret, et nous ne pouvons qu'abonder dans le même sens, qu'à la réclamation de l'Allemagne on dut rayer ce sujet dans le projet de convention. Il expose exactement comment et pour quelles raisons (décision personnelle de l'Empereur — attitude des Etats-Unis à l'égard de l'Allemagne) le gouvernement alle-

mand donna son assentiment à une Cour de Justice Arbitrale permanente. Il fait observer, et c'est juste, que la première Conférence de La Haye ne protégeait malheureusement que la procédure arbitrale facultative et que la deuxième Conférence de La Haye n'a pas abouti davantage à une entente sur le problème de la jurisprudence arbitrale obligatoire. L'homme d'Etat allemand montre ensuite comment on revint sur la question en proposant d'établir une convention d'après laquelle tous les conflits devaient être soumis à la procédure du Tribunal Arbitral à la condition de ne pas toucher à l'honneur et aux intérêts vitaux des Etats. Il trace l'évolution des idées qui amène à chercher à obtenir une convention entre les Etats d'après laquelle ils renonceront dans certains conflits déterminés à en appeler à la clause d'honneur et consentiront par suite, dans certains cas, à se soumettre complètement à la décision du Tribunal Arbitral. Il fait remarquer qu'il s'agit ici, comme dans la Conférence de 1899, de questions de Droit et de questions économiques pour lesquelles on n'a pas à envisager la clause d'honneur. Il reconnaît très impartialement qu'on n'a pu arriver à une entente sur ces questions à cause de l'opposition de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie qui se déclarèrent de nouveau les adversaires de l'idée obligatoire du Tribunal Arbitral. Erzberger mentionne ensuite le traité conclu par l'Allemagne avec l'Angleterre en 1904, traité d'arbitrage contenant la clause d'honneur et rappelle très judicieusement que l'ambassadeur allemand Marschall de Bieberstein consentit dans ce sens, à la deuxième Conférence de La Haye, à l'application de l'obligation dans les conventions d'Etats entre les gouvernements particuliers ; cette citation des faits est juste et intéressante. Nous sommes aussi de son avis quand il conclut

que la conséquence de cette situation fut un résultat négatif de la deuxième Conférence ; on s'y sépara avec assez de mécontentement de part et d'autre.

Erzberger expose ensuite nettement la question souvent posée dans les ouvrages de Droit International : pourquoi l'Allemagne n'a-t-elle pas pour sa part accepté l'obligation ? Il indique, et nous reconnaissons l'exactitude des faits mentionnés par lui, que depuis 1874 l'Allemagne est co-contractante dans la convention de l'Union Postale mondiale qui, d'après l'article 23, soumet à un Tribunal Arbitral les différences d'opinions entre les Etats contractants sur l'interprétation de la convention, que son pays a établi plus tard la clause obligatoire du Tribunal Arbitral dans plusieurs traités de commerce qu'il a signés en 1904 et 1905 avec d'autres pays, qu'il a conclu en 1904 avec l'Angleterre une Convention obligatoire contenant la clause d'honneur et qu'en 1907 il a proposé à la Conférence même le Tribunal International des Prises comme dernière Instance dans les questions du Droit de Guerre Maritime. L'homme d'Etat allemand avoue ensuite très impartialement que l'Allemagne a décliné la compétence du Tribunal Arbitral. Il cherche à justifier son pays en disant qu'il était tenu à une certaine prévoyance, mais il trouve que cette méfiance de l'Allemagne, et c'est aussi notre avis, ne lui a été d'aucun profit. Il constate, et nous l'approuvons, qu'avant la guerre mondiale le mouvement général vers la paix ne s'était pas encore développé en Allemagne pour le bien commun et dans l'intérêt de la nation. Il rappelle ensuite l'évolution qui s'est produite dans l'esprit de M. Zorn, délégué allemand aux Conférences de la Paix de La Haye : ce dernier, d'abord indifférent aux questions de jurisprudence internationale, ne cessa

pas seulement après 1899 de s'opposer à la création d'un Tribunal Arbitral permanent à La Haye, mais fit aussi campagne pour que l'Allemagne admit la jurisprudence arbitrale obligatoire pour tous les cas de conflits en maintenant toutefois la clause d'honneur. Nous combattons avec Erzberger la clause d'honneur défendue par Zorn parce que, si on laisse aux Etats le soin de décider si un conflit est propre à être ou à ne pas être solutionné d'une manière arbitrale, les peuples demeurent sous la menace d'un danger de guerre. Nous pensons, comme lui, que la clause de l'honneur et des intérêts vitaux donne la possibilité de supprimer à nouveau le caractère juridique de contrainte de l'obligation que l'on doit précisément établir. Nous trouvons aussi qu'on pourrait presque faire de chaque conflit une question politique et une question d'honneur avec laquelle une nation prétendrait se maintenir ou tomber et qui par suite, serait retirée au Tribunal Arbitral et abandonnée pour sa décision au sort des armes. Il est d'avis, et c'est aussi notre opinion, qu'il faut faire disparaître cet état de choses et que le seul moyen d'atteindre ce but sera de créer une convention entre tous les peuples par laquelle toutes les Puissances ayant conclu cette convention seront obligées de soumettre au Tribunal Arbitral, en renonçant à en appeler à la force des armes, tous les conflits sans exception, dans le cas où ils ne seront pas solutionnés par la voie diplomatique et ne pourront être résolus en suivant la route de la médiation et des bons offices des Etats amis. Nous admettons avec l'homme d'Etat allemand qu'à l'idée de Droit qui doit être établie dans la vie commune des peuples appartient cette idée que le Droit de la Force doit être remplacé par le Droit de l'Equité et que la Communauté des peuples doit donner toutes les garanties pour que

ce droit de l'équité ne soit pas violé par l'une des parties. Nous sommes d'accord avec lui quand il dit que la diminution de la souveraineté d'un Etat par le rejet de la clause d'honneur n'est pas une objection concluante. Sa démonstration que le préjudice causé à la souveraineté atteint en commun tous les Etats et n'intervient que pour obtenir des avantages supérieurs à la parcelle de souveraineté abandonnée nous paraît concluante. D'ailleurs, et nous le reconnaissons avec lui, si l'on admet que l'obligation entraîne avec elle une lésion à la souveraineté, cette même lésion se produit aussi avec la procédure arbitrale facultative. Erzberger déclare, et c'est aussi notre avis, qu'entre cette procédure et la jurisprudence arbitrale obligatoire, il n'existe aucune différence générale, mais une simple différence de degré eu égard au lien juridique. Nous pensons, comme Erzberger, que le recours au Tribunal Arbitral Obligatoire est le seul moyen de prévenir la guerre. Il a raison quand il dit que ce Tribunal suppose un monde d'Etats orienté dans ses rapports par le Droit et est en même temps une partie essentielle des garanties pour l'existence de ce Droit.

Nous trouvons, comme lui, que si on reconnaît que cette voie est la seule équitable, on doit admettre qu'un Tribunal Arbitral garanti dans son objectivité est en situation de résoudre au point de vue arbitral tous les conflits internationaux. Il prétend, et nous sommes de son avis, qu'il n'y a pas lieu de distinguer, comme on le fait dans les livres de Droit International, entre les conflits susceptibles d'être portés devant le Tribunal Arbitral et ceux pour lesquels on peut tout au plus recourir à un Conseil International d'Enquête et de Médiation et que l'on peut, dans la vie internationale des Etats, comme dans leur vie interne, porter toutes les contestations devant les Tribunaux.

Il croit, et c'est notre opinion corroborée d'ailleurs par l'histoire, qu'on peut arriver par la voie pacifique de l'arbitrage à un accommodement pour les contradictions et les désaccords qui semblent tout à fait divergents et rebelles à une solution. Nous concluons donc, avec Erzberger, que la guerre mondiale n'aurait pas éclaté en 1914 si un Tribunal Arbitral avait déjà existé et fonctionné régulièrement.

La guerre mondiale, comme le reconnaît l'homme d'Etat allemand, est directement sortie du conflit austro-serbe. Erzberger rapporte d'une manière très exacte les deux points sur lesquels portait le désaccord entre l'Autriche-Hongrie et la Serbie et déclare, c'est aussi notre avis, que le Tribunal Arbitral aurait certainement trouvé une solution sur ces deux points qui paraissaient irréductibles. (1) Avec raison il fait remarquer que les règles du Droit sont encore dans leur début pour les conflits internationaux et qu'on devrait, comme le mentionne Schücking dans sa « Leçon de Droit International à tirer de la Guerre mondiale », développer aussitôt le Droit pour qu'il suffise autant que possible à chaque besoin, quelle que soit la nature juridique du conflit. Nous pensons, comme lui, que, s'il y a des cas où le Droit des Gens n'a pas de règles au point de vue juridique formel, il faut dégager de l'état des faits la solution du conflit. Nous trouvons aussi que, si les juges, au lieu de rendre un jugement, préconisent un accommodement, cela ne change rien au but du Tribunal Arbitral, à condition que cet accommodement soit obligatoire. Erzberger déclare, et nous sommes de son avis, que, si on laisse aux

(1) Cet aveu souligne, sans qu'il soit utile d'insister, la responsabilité des gouvernements allemand et autrichien dans le conflit mondial déchaîné en 1914.

Etats ou à l'un des Etats le soin de juger s'ils veulent se soumettre à la conciliation, la porte est ouverte à la guerre. Il soutient donc, et nous ne pouvons que l'approuver, que le principe qui doit subsister est que les Etats doivent s'engager à porter tous les conflits devant le Tribunal Arbitral et à se soumettre à sa décision. Il fait observer très justement que les Bons Offices et la Médiation des Puissances Amies auront d'abord à entrer en action, comme on le prévoyait d'ailleurs dans les deux Conventions de La Haye et que ce n'est que, si les Parties n'arrivent pas à s'entendre, qu'on les obligera à soumettre leur affaire au Tribunal Arbitral. Il faut pour cela, dit-il, et nous nous rangeons à son opinion, que l'Etat qui a un cas litigieux à soumettre au Tribunal Arbitral soit convaincu que cette juridiction appréciera son point de vue suivant la justice. Nous pensons, comme Erzberger, que l'essentiel pour chaque Tribunal Arbitral est que chacun des Etats exerce pour chaque cas particulier une influence sur la façon dont ce Tribunal est composé. Il a raison de croire que chaque Etat aura confiance dans le Tribunal Arbitral, si cet Etat peut désigner lui-même son juge arbitral. Nous sommes aussi pleinement d'accord avec l'homme d'Etat allemand quand il prétend que les deux juges arbitraux nommés l'un par un des pays et l'autre par l'autre pays qui sont en conflit devront nommer un président qui devra appartenir à une Puissance non intéressée dans le litige. Son opinion qu'une telle composition du Tribunal Arbitral est conforme au besoin réciproque d'une décision de justice rendue suivant l'équité nous paraît justifiée. Nous trouvons, comme l'ancien ministre des Finances allemand, que si les deux juges arbitraux ne peuvent se mettre d'accord sur le choix du président, il faut alors suivre

la voie déjà tracée par la Conférence de La Haye : les deux Parties doivent, après entente, désigner une troisième Puissance qui choisira le président. Nous n'examinerons pas ici les autres hypothèses qui peuvent théoriquement se présenter, en particulier celle où les deux juges ne peuvent se mettre d'accord sur la désignation de la Troisième Puissance, nous renvoyons sur ces différents points à l'opinion déjà exposée d'Erzberger que nous partageons complètement.

Il est d'avis, et nous adoptons ses idées, que les deux parties en conflit en nommant leurs juges arbitraux ont par là la garantie que leur point de vue sera complètement mis en valeur pour la formation du jugement et qu'on ne leur imposera pas le président. Nous sommes, comme lui, partisans de garantir le principe que les deux parties n'auront à comparaître que devant un président qui obtiendra la confiance des deux juges arbitraux. Erzberger prétend à juste titre qu'il existe dans tous les cas une garantie aussi élevée que possible pour l'objectivité de la sentence du jugement et que celui qui veut faire échouer le jugement arbitral obligatoire à cause de l'impossibilité d'une objectivité absolue doit aussi faire rejeter chaque jugement arbitral dans la vie juridique intérieure des Etats. Il est parfaitement dans le vrai en soutenant que, malgré toutes les objections contre le Tribunal Arbitral, un fait persiste, c'est que le Tribunal Arbitral offre les mêmes garanties que la guerre sans entraîner comme elle un immense sacrifice en sang et en biens. Nous trouvons, comme lui, qu'il est très important que le choix des Tribunaux Arbitraux ait lieu avec l'assentiment de la représentation populaire et que, si cette procédure est en contradiction avec les chambres secrètes dans lesquelles on prenait jusqu'ici les décisions sur

la guerre et la paix, elle offre du moins l'avantage d'éviter les terribles surprises que la guerre présente souvent pour les peuples. Il pense avec raison que les nations s'éduqueront dans l'esprit du Droit en participant ainsi aux questions les plus intéressantes et béniront avec reconnaissance le système du Tribunal Arbitral qui leur évitera la guerre. L'ancien Ministre des Finances allemand soutient ensuite, conformément à notre opinion, qu'une possibilité d'appel doit exister dans la procédure internationale du Tribunal Arbitral et que, plus l'objet du conflit est important, plus l'appel à une deuxième instance : le Tribunal Arbitral supérieur semble justifié. Comme lui, nous admettons que les quatre juges arbitraux supérieurs ne doivent pas avoir été juges dans la même cause, qu'ils doivent être nommés avec l'assentiment de la représentation populaire des deux Puissances en conflit, et choisir un président qui ne soit pas citoyen des pays ayant une contestation entre eux. En cas de désaccord, nous trouvons, comme Erzberger, qu'il faut s'adresser au Pape pour qu'il désigne le président avec l'aide des deux Puissances qui, comme Puissances de confiance des deux pays en conflit, ont nommé un juge supérieur. L'homme d'Etat allemand expose ensuite, et nous partageons pleinement ses idées, qu'il a pensé au Pape comme étant, à cause de sa situation particulière qui l'oblige à l'impartialité et à la justice, la seule instance propre à remplir cette fonction. La collaboration du Pape au Tribunal Arbitral supérieur donnerait en effet à l'organisation internationale du Droit une sanction morale telle qu'on n'en peut concevoir de plus importantes.

Nous trouvons, comme Erzberger, qu'on ne peut soulever aucune objection contre cette idée parce que le Pape n'inter-

viendrait pour la nomination du président du Tribunal Arbitral que dans le cas où les quatre juges arbitraux ne pourraient eux-mêmes en désigner un.

Nous concluons donc avec lui que le Tribunal Arbitral Obligatoire n'a aucune signification sans l'obligation des parties en conflit d'accepter ses jugements et sans la possibilité pour le pouvoir exécutif de faire exécuter ses jugements. Nous tirons, en d'autres termes, de tout ce que vient de dire l'ancien Ministre des Finances allemand, dont nous partageons presque partout l'opinion sur la question que nous venons de discuter, la même conséquence que lui : la Ligue des Nations doit posséder des moyens assez puissants pour intervenir contre chaque Etat qui trouble la paix du Droit.

Le Désarmement

D'après Erzberger, la seconde condition nécessaire pour réédifier le Droit International détruit par la guerre est, tout en établissant une Ligue des Nations, que les peuples se mettent d'accord pour procéder au désarmement. Nous allons exposer dans cette question l'opinion de l'homme d'Etat allemand, en faire la critique et donner en même temps notre avis personnel sur ce point.

Léon XIII déclare dans son encyclique du 25 décembre 1900 sur l'extension du jubilé sur tout le monde catholique « que des considérations qui ne peuvent engendrer que des malheurs établissent la Puissance matérielle comme loi suprême ; il trouve que l'augmentation progressive et sans mesure des armements de guerre équivaut à bien des points de vue par son effet nuisible aux pires conséquences de la guerre ».

Erzberger en déduit que la deuxième condition essentielle de la Ligue des Nations est, à côté du jugement arbitral obligatoire, le Désarmement. Les deux idées se conditionnent réciproquement. Ce n'est que si une organisation existe pour amener une solution des conflits entre les Etats par une autre voie que celle de la force, qu'il sera possible de renoncer aux instruments de cette force, aux grandes armées et aux armements et ce n'est que si les menaces qui constituent la base des armements disparaissent, que les Etats pourront, dans une mesure plus grande que maintenant, s'adonner à leurs devoirs pacifiques de civilisation. Ainsi l'atmosphère de tension entre les Etats ne sera plus troublée ou bien la tension perdra de la véhémence qui se fait jour dans les guerres.

L'homme d'Etat allemand est convaincu que la parole pleine de légèreté : *Si vis pacem, para bellum* a perdu sa force d'attraction. Si cette phrase était juste, tous les Etats auraient voulu la paix, car ils ont tous préparé la guerre avec des armements qui semblaient immenses. Aucun n'a mieux décrit la fièvre d'armement dont étaient atteintes les Puissances ainsi que la situation sociale et politique indéterminée qui en était la conséquence que le pape Benoît XV dont l'allocution du 20 juin 1914 contenait ce qui suit : « Puisque la confiance actuelle a disparu et fait place à la défiance, presque toutes les nations sont à qui mieux mieux occupées à s'armer pour la guerre. La jeunesse inexpérimentée réunie, ce qui nuit lourdement au revenu des particuliers, est précipitée dans les dangers de la vie militaire, où elle est privée des conseils des parents et soustraite à leur autorité. Dans la sève et la force des années la jeune humanité est éloignée de l'agriculture, des études salutaires, du commerce et de l'industrie

pour être appelée aux armes. Le trésor de l'Etat est épuisé par ces grandes dépenses, la richesse du pays détruite, la fortune des particuliers lourdement endommagée. Nous en sommes arrivés si loin que la paix armée est devenue intolérable. Une telle situation est-elle maintenant la situation naturelle de la société bourgeoise ? Mais, prétend Erzberger, la situation décrite par le Pape comme anormale avant la guerre mondiale serait encore un état idéal en face de celui auquel les armements condamneraient l'humanité si la vie devait être édiflée sur le sol incertain de la puissance et de la méfiance.

Il y a eu, à la fin d'août 1918 (son livre a paru en septembre 1918), vingt ans que le Ministre des Affaires Etrangères russe Mourawief a adressé aux Puissances européennes cette circulaire historique dont la méconnaissance a produit de pénibles conséquences. Dans la partie la plus importante de sa circulaire, Mourawief se déclare opposé à la phrase latine citée plus haut, puisqu'il nous fait voir que l'effort des Gouvernements pour consolider la paix par les armements ne s'est pas réalisé. « Tous les effets, dit-il, des mesures prises n'ont pas réussi à obtenir le résultat, si important comme conséquence, de la fondation de la paix. Comme les charges financières suivent une direction ascendante et atteignent dans ses racines le bien-être populaire, les forces spirituelle et psychique des peuples, le travail et le capital sont en grande partie détournés de leur destination naturelle et consommés d'une façon improductive. Des centaines de milliers d'hommes sont employés à créer de terribles engins de destruction, considérés aujourd'hui comme le dernier mot de la science et déjà condamnés demain à perdre toute valeur par suite d'une nouvelle découverte dans ce domaine. La civilisation natio-

nale, le progrès économique, la production des valeurs se voient paralysés dans leur développement et conduits à s'égarer. Par contre les armements, dans la mesure où ils augmentent pour chaque Puissance, sont toujours de moins en moins conformes au but que s'est tracé le Gouvernement en question. Les crises économiques causées la plupart par le système des armements à outrance et le danger permanent, conséquence de cette réunion des matériaux de la guerre, voilà ce que produisent les armées de nos jours et c'est pour cette raison que les peuples ne peuvent de plus en plus les supporter qu'avec peine. Il est donc clair que, si cette situation se développe davantage, elle conduira d'une manière certaine à la catastrophe que l'on veut éviter et dont la simple pensée fait frissonner chaque homme de crainte. »

Erzberger déclare que cette critique pleine de mesure sur l'assollement fatal de la pensée de paix avec celle d'armement ne fut pour ainsi dire pas écoutée dans les Conférences de La Haye où, suivant l'intention du programme russe, on devait aussi discuter la question du désarmement. Les discussions à la première Conférence se terminèrent d'une façon purement négative et à la deuxième Conférence on ne put en venir sur ce point à une discussion méthodique. L'homme d'Etat allemand rappelle qu'on prit en particulier deux décisions : qu'on devait souhaiter une limitation des armements par les gouvernements et que cette limitation devait faire l'objet d'une étude. L'Allemagne y consentit aussi, bien que le représentant allemand de Schwarzhoff eut fait rejeter comme absurdes les propositions russes. Voici ce que disaient les décisions :

La Conférence exprime le vœu que les gouvernements,

de limites une partie essentielle des principes qui ont conduit en considération des propositions faites à la Conférence, recherchent la possibilité d'une convention ayant pour but de limiter les forces armées sur terre et sur mer et de diminuer le budget de l'armée. La Commission est d'avis que la limitation des charges militaires qui pèsent actuellement sur le monde est tout à fait souhaitable pour l'accroissement du bien-être matériel et moral de l'humanité. A la deuxième Conférence on se borna à exprimer cette limitation d'une façon platonique, tout en y déclarant en même temps que, depuis l'année 1899, les charges s'étaient considérablement accrues dans tous les pays.

M. Erzberger trouve que la retenue des Puissances européennes en face de l'idée de désarmement était jusqu'à un certain point compréhensible. Aussi longtemps que prédominera ce principe que les Etats ne peuvent garantir leur existence que par la force, que la force est le moyen décisif dans l'existence commune des peuples, aussi longtemps que les Etats considéreront qu'on ne les regardera comme complets que s'ils revêtent le manteau cuirassé de la force, aussi longtemps chaque Etat cherchera à maintenir au plus haut degré ses moyens de Puissance et son mécanisme armé, et à un degré toujours plus élevé que ses voisins. De cette situation, conclut Erzberger, sortit la gageure aux armements ; chaque augmentation d'armement contraignit les autres Etats à des augmentations semblables. Faut-il s'étonner si les charges de l'armement ont paru pour cette raison insupportables aux peuples et si elles sont devenues par la méfiance qu'elles ont établies entre les nations, par la tension réciproquement exigée, par l'irritation causée à cause de leur manque

à la guerre alors que ces principes devaient servir à maintenir la paix. Le rôle que la mobilisation russe a joué dans les événements qui ont fait éclater la guerre et en face des essais de localisation du conflit, n'est-il pas directement typique en ce qui concerne l'organisation de ce mécanisme militaire qui se met dans une certaine mesure en mouvement de lui-même ? N'est-ce pas caractéristique pour la folie et le danger du mécanisme, que les directeurs russes de la guerre aient déclaré qu'ils ne pouvaient plus arrêter le mécanisme de la mobilisation une fois qu'il était déclenché. Un regard jeté sur le développement pris par les dépenses d'armement des grandes Puissances pour l'armée et la marine depuis les dix dernières années nous montre suffisamment dans quelle mesure les dépenses d'armement limitent les ressources consacrées aux objets ayant pour but le progrès de la civilisation.

Note. — Les dépenses comprennent pour l'Allemagne : 409.646 millions de marks de contributions pour la défense du pays.

En 1.000 marks						
Armée			Marine			
	Année	Population Millions	En tout	D'après le nombre des habitants	En tout	D'après le nombre des habitants
Empire allemand....	1905	60,6	697.126	11,50	231.483	3,82
—	1914	68,4	1.769.686	25,87	475.947	6,96
Angleterre.....	1905	43,0	580.971	13,51	676.298	15,73
—	1914	46,4	589.254	12,70	1.051.620	22,66
France.....	1905	39,2	603.147	15,39	254.143	6,48
—	1914	39,8	791.948	19,81	500.700	12,58
Italie.....	1905	33,3	237.419	7,13	105.501	3,17
—	1914	35,3	369.440	10,47	260.228	7,37
Japon.....	1905	47,9	23.319	0,49	49.165	1,02
—	1914	55,0	193.013	3,51	202.853	3,69
Autriche-Hongrie...	1905	47,4	419.126	8,84	96.647	2,04
—	1914	53,3	575.960	10,42	150.677	2,83
Russie.....	1905	143,0	816.646	5,71	252.059	1,76
—	1914	160,0	1.294.132	8,09	540.859	3,38
Etats-Unis.....	1905	83,2	505.840	6,08	466.900	5,61
—	1914	98,6	400.537	4,06	610.175	6,19

D'après une statistique de Rikmann, les dépenses des Etats européens pour l'année 1914 s'élevaient pour la marine à 6 %, pour l'armée de terre à 17,2 % de l'ensemble du budget, pour les pensions à 2,2 %. Les dépenses ostensibles pour l'armée et la marine comportaient près de 25 % des dépenses des Etats européens, mais l'on doit y ajouter 24 % pour l'extinction de la dette devenue pour la plus grande partie nécessaire à cause des dépenses militaires. Les Etats européens versent donc pour l'armée et la marine 49 % du total de leur budget, par contre seulement 2,1 % pour l'administration de la justice et 5,6 % pour l'instruction publique. L'organisation de l'armée et de la marine engloutit donc 9 fois plus d'argent que l'instruction publique et 25 fois plus que l'administration de la justice. Comme l'on pourrait employer mieux une partie de ces dépenses pour des buts généraux et particuliers de civilisation et pas seulement pour l'école et la justice. C'était ainsi avant la guerre. Les dépenses étaient, proportion gardée, encore supportables. Mais leur élévation absolue était un jeu d'enfants à côté des dépenses que la guerre mondiale a occasionnées aux Puissances européennes.

L'ancien Ministre des Finances allemand mentionne que l'Union bancaire suisse chiffre l'élévation totale des frais de guerre depuis le commencement jusqu'à la fin de juillet 1918 à la somme de 850 à 900 milliards de francs suisses. Pour se faire une idée de ces sommes, dit-il, il faut se rappeler que l'ensemble de la fortune de l'Angleterre, de la France, de l'Allemagne, de l'Autriche-Hongrie et de l'Italie s'élevait avant la guerre à environ 1.275 milliards de francs. Les frais de guerre dépensés jusqu'ici réclament pour le paiement des intérêts 5 1/2 % et pour l'amortissement (1/2 %

chaque année), annuellement la somme de 52 milliards de francs. Avant la guerre, à son estimation, les Puissances qui ont fait la guerre avaient environ 100 milliards de dettes. Il rapporte que, quand, à la fin de juillet 1918, la lutte s'est trouvée pour ainsi dire terminée, les Puissances européennes avaient à supporter chaque année la moitié seule de cette somme pour le service des intérêts.

Quelle est maintenant, se demande Erzberger, la situation de l'Allemagne ? Le Reichstag a consenti à l'Allemagne pour les frais immédiats de guerre la somme de 124 milliards de marks. La guerre de 1870-71 a coûté à l'Allemagne en frais immédiats de guerre la somme de 1 milliard 200 millions. L'homme d'Etat allemand fait remarquer que les 124 milliards de dépenses consentis jusqu'à présent ne représentent que les frais immédiats de guerre. En plus, dit-il, viennent de nombreux milliards pour les dépenses indirectes, pour les rentes, etc., si bien que, si la guerre se terminait maintenant (son livre a été publié en septembre 1918), on devrait compter sur une dette d'environ 200 milliards, sur lesquels le service des intérêts et de l'amortissement comporterait annuellement la somme de 12 milliards. Les dettes réunies de l'Empire allemand montaient avant la guerre à la somme de 5 milliards, le service annuel des intérêts et de l'amortissement de la dette actuelle montera presque au triple. On devra, pense-t-il, se procurer ces sommes par le travail national. (1)

Erzberger ajoute ceci : Si on continue les armements d'une manière plus étendue, comme c'était le cas avant la guerre,

(1) Les dettes de l'Allemagne et des autres Puissances dépassent notablement, depuis la terminaison de la guerre, le chiffre prévu par Erzberger.

il doit naturellement en résulter une augmentation des charges qui ne tombera pas essentiellement sur la somme totale du bilan. Il croit que l'échelle d'armement actuelle ne sera plus employée d'aucune manière dans les rapports entre peuples après la guerre. La guerre a amené les armements à un tel développement, créé dans de nombreux domaines de nouveaux moyens de guerre et poussé jusqu'à l'illimité la quantité de matériel et le nombre des armes, que tout ce qui s'appelait armement est maintenant un jeu d'enfants. Nous n'avons qu'à mentionner, pour nous en rendre compte, la consommation des canons et des mitrailleuses, l'importance fantastique qu'a atteint le nombre des canons et du matériel de bataille, le développement qu'a pris l'arme de l'air (aéroplane) et le moteur (tank), l'illimitation du nombre des pièces d'armement par homme et par cheval, bref l'importance sans mesure qu'ont atteinte la quantité et la qualité de tous les objets propres à la guerre. On doit considérer cette situation si l'on veut parler des armements après la guerre. Erzberger trouve que tous les Etats sont obligés à faire cet armement les uns comme les autres si l'on veut conserver le système actuel de politique internationale. Les armements seront ensuite entrepris et exécutés avec fièvre, chaque Etat cherchera à dépasser l'autre Etat, la rivalité d'armement augmentera la méfiance entre les Etats et il ne faudra pas longtemps pour que l'appareil, la machine tenus par tous les peuples sous pression surgissent à la moindre occasion pour l'attaque. Aussi il est convaincu que, si une guerre éclatait dans l'avenir, elle laisserait loin derrière elle ce qu'on a vu de plus terrible dans la guerre actuelle. L'homme d'Etat allemand déclare que les expériences faites dans cette guerre en ce qui concerne les moyens

actuels de lutte, la découverte de nouveaux engins de guerre comme les gaz asphyxiants et les bombes, les nouvelles expériences dans la stratégie, tout ce qu'on a appris durant cette guerre, se seront entre temps organisées d'une manière si progressive, qu'on ne peut concevoir une guerre de l'avenir dans ses terribles effets. Il rappelle les paroles de Grey que cette guerre mènerait à la ruine de la civilisation. Erzberger cite ensuite l'opinion exprimée par Grey dans un de ses livres :

« Nous sommes maintenant dans la quatrième année de guerre. L'application de la science et de ses découvertes a rendu la guerre toujours plus terrible et chaque année plus destructive. Pendant ces années, on a transgressé toutes les règles de conduite de la guerre sur lesquelles on était d'accord... Qu'arriverait-il, s'il devait y avoir une nouvelle guerre dans vingt ou trente années ? S'il y a alors une préparation concentrée pour une guerre encore plus grande, les sources de la science seront employées à découvrir les méthodes par lesquelles on peut détruire la race humaine. Ces découvertes ne peuvent pas être limitées. On atteindra ainsi la destruction d'une nation d'une façon beaucoup plus parfaite que dans cette guerre. Toute la civilisation moderne est en jeu et, si elle doit disparaître ou progresser, dépend du point de savoir si les nations, qui se sont trouvées mêlées à la guerre, ou même celles qui ont été seulement spectatrices, accepteront la leçon qu'a dû leur donner l'expérience de cette guerre. La préparation à une telle éventualité exigerait une grande multiplication des dépenses actuelles d'armement ; ainsi les dépenses pour une formation conforme plus étendue se réduiraient à rien et il en résulterait qu'une guerre de l'avenir,

parce que les peuples s'armeraient avec les mêmes moyens et arriveraient aux mêmes résultats et parce qu'aucun peuple n'aurait d'avance sur l'autre, n'aboutirait à aucune décision définitive en faveur d'un parti, comme c'est le cas dans cette guerre d'après les prévisions humaines. » (Cette appréciation de Grey remonte à la dernière guerre.) (1)

Erzberger approuve l'écrivain allemand Rathenau de rendre attentif sur ce point dans son écrit « *Zeitliches* ».

Rathenau parle ainsi :

« Il n'y avait autrefois sur cette terre que trois nations qui rivalisaient par les armements : la France, l'Allemagne, la Russie, et deux sur mers : l'Angleterre et l'Allemagne. Il y eut réellement de grandes industries d'armement en France et en Allemagne ; elles avaient à pourvoir à la plus grande partie des besoins mondiaux. Il y a au moins maintenant dix grandes nations qui rivalisent pour les armements avec de puissantes industries particulières de guerre. Dans ces industries sont attirés des milliards d'argent, des centaines de mille d'intérêts et d'intelligences et ce qu'il y a de plus important : la guerre n'est plus une possibilité obscure, digne de question, une montagne éloignée du chemin des peuples, mais un domaine connu, approfondi, dont le coin le plus reculé est ouvert à chaque regard. La force de découverte du monde peut conduire chaque expérience à un problème, chaque problème à une solution. Chacun a ses forces et ses faiblesses, techniques et géographiques, moralisatrices et organisatrices, comme il connaît les faiblesses et les forces des

(1) Heureusement Grey s'est trompé dans ses prévisions ; les Puissances Centrales qui ont voulu et déchainé cette guerre ont finalement été vaincues et la Justice et le Droit l'ont emporté sur la Force.

autres et a le devoir de chercher une conciliation. Avant la guerre la pensée d'un rapport double de puissance, d'un two power standard, était hardie, mais à peine réalisable, maintenant elle est réalisable, mais sans effet. Un rapport d'équilibre de dix Puissances ne se laisse pas obtenir par la force et, si l'on pouvait y parvenir, le peuple qui l'atteindrait s'épuiserait moralement et physiquement. Pour la première et vraisemblablement pour la dernière fois il a été possible de mener une guerre contre un nombre décuplé de nations, guerre qui n'a pas été une joyeuse lutte de cavaliers, et si, à côté du poids de nos armées, de la flexibilité de notre économie, de l'indolence de nos adversaires, un miracle était nécessaire pour nous sauver, nous pouvons nous consoler en nous disant que ce miracle s'est réalisé dans la révolution russe (c'est également dans le courant de l'année 1918 que Rathenau a publié son livre). » Heureusement pour les Puissances de l'Entente, pour notre patrie, Walther Rathenau se trompait ; l'armistice, quelques mois plus tard, le lui a démontré. Erzberger soutient qu'une guerre de l'avenir, qui, avec le maintien du système actuel, deviendrait de nouveau une guerre de coalition, jetterait dans la misère les derniers restes de l'humanité, serait une guerre de tous contre tous et engendrerait la disparition de la civilisation. Il trouve que la proposition qu'une paix armée est la meilleure garantie de la paix s'est essentiellement démentie dans cette guerre. Aucune Puissance, dit-il, ne pourra sortir de cette guerre d'après les calculs qu'on peut humainement faire, de manière à pouvoir maintenir la paix avec la force armée, même si elle le voulait. Le parti, qui aurait été mis dans une situation inférieure, trouverait des moyens et des voies pour armer

afin de préparer la guerre de revanche qui éclaterait dès que la force de l'armement apparaîtrait suffisante, ainsi la paix armée serait de nouveau un prélude pour la guerre. Erzberger est d'avis que les peuples doivent s'efforcer, dans leur propre intérêt et dans celui de l'humanité, après que la paix armée s'est montrée un moyen impraticable pour garantir la paix, après que les armements ont, au contraire, conduit à la guerre (ce qui sera également le cas dans l'avenir) et après que la guerre ne peut plus même amener de décision, mais continue elle-même dans un chemin abandonné, de remplacer la paix par les armes par la paix par le Droit. Il croit que, si les peuples parviennent à cette paix de Droit et à ces organisations qui l'établissent, ils n'auront plus besoin des armements par lesquels ils sont écrasés. Il est persuadé que, s'il existait un Tribunal Arbitral pour la conciliation des conflits, pour la prévention des guerres, on pourrait alors renoncer à l'instrument de la guerre. Est nécessaire, d'autre part, la limitation des armements avec une prescription pour le maintien de la paix armée et de ses organisations. Erzberger trouve que la confiance dans la paix armée repose sur la suppression des menaces basées sur le système général d'armement. Le Désarmement est donc une partie essentielle des prescriptions qui doivent être exécutées pour que les peuples concluent ensemble une Ligue des Nations et, tout spécialement, le Désarmement sur terre et sur mer. Il déclare que cette mesure n'est pas un danger pour les peuples, parce que le désarmement doit être général et s'opérer en même temps. On peut donc l'exécuter.

L'homme d'Etat allemand rappelle ensuite les paroles du comte Czernin dans son article « Désarmement et Tribunal

Arbitral », dans la « Neuen Freien Presse » du 8 septembre 1918 : « Ceux qui rejettent la pensée du désarmement comme utopique, ne voulant pas l'examiner de plus près, disent : La vie est une lutte, la lutte est une particularité inséparable de la nature, la guerre existera aussi longtemps que l'humanité ». Il rapporte qu'il a déjà dit à la délégation que personne ne nie ce point ; la maladie, ajoute-t-il, est aussi un attribut de la nature, chaque organe de la vie est soumis à la maladie, la maladie existera aussi longtemps que l'humanité, et cependant la médecine n'est pas une science superflue, les médecins sont utiles parce qu'ils diminuent les maladies, les abrègent, mettent une digue aux épidémies, n'écartent pas la maladie inévitable, mais l'adoucissent. Il trouve que, si on réussit à diminuer le danger des guerres de l'avenir, on aura atteint un grand résultat. Il cite ensuite les paroles du comte Czernin : « Ce n'est pas dans l'augmentation des armements, mais dans les règlements internationaux, qu'il faut chercher le moyen d'éviter les guerres de l'avenir ». La question qui se pose est celle de savoir dans quelle mesure et jusqu'à quel point les peuples doivent et peuvent désarmer.

Erzberger déclare qu'il n'est pas possible de supprimer complètement les armées pour deux raisons : d'abord, parce que chaque Etat a besoin, pour maintenir la paix à l'intérieur de son territoire, de forces armées qu'on peut appeler force militaire, milice ou police, et ensuite parce que bien des gens ne veulent pas renoncer pour le moment à l'éducation du corps et de l'esprit du peuple, que le passage du peuple par le service militaire entraîne avec lui. Chaque Etat a besoin d'un certain nombre de troupes pour sa dé-

fense et d'une certaine quantité de soldats et de marins pour mettre à la disposition de la Ligue des Nations en vue d'une action commune, dans le cas où l'Etat particulier ou un autre Etat de la Ligue serait attaqué. Le pape lui-même n'a pas proposé, une suppression complète des armées, mais de les maintenir dans la mesure où chaque Etat a besoin du maintien de l'ordre. La question de faire cesser les armements, si ce principe est mis au premier plan, est une question qui doit être résolue en pleine loyauté en raison des besoins des Etats particuliers. L'homme d'Etat allemand soutient que, dans tous les cas, on ne doit pas en revenir à un rétablissement de l'état des effectifs comme avant la guerre. On devra aller beaucoup plus loin si l'on veut atteindre effectivement le but du désarmement. Il est essentiel que cela se produise en même temps d'une certaine façon ; pour lui, le chapitre de l'organisation de l'armée dans tous les pays est naturellement mêlé à la question du désarmement. Les Etats devront consentir à un contrôle que l'on peut peut-être établir de cette façon : l'on devra produire chaque année devant le bureau de La Haye l'état respectif des armées des différents pays et leur force en effectifs. Erzberger mentionne qu'avant la guerre on suivait le principe, en Allemagne, d'incorporer 1 % de l'ensemble de la population ; ce chiffre sera naturellement beaucoup plus élevé après la guerre. On doit, si le désarmement, en supposant que cette mesure soit communément adoptée, est sérieusement poursuivi, en arriver à une réduction de ce pourcentage ; le désarmement aura alors une signification réelle. Il pense qu'on doit en même temps diminuer la durée du service. La Russie avait, avant la dernière

guerre, le service de cinq ans, la France celui de trois ans, l'Allemagne celui de deux ans. Après les expériences et les méthodes de la guerre mondiale, Erzberger déclare que la durée du service ne jouera plus le même rôle qu'elle a joué jusqu'à présent. Dans tous les pays, la troupe est envoyée au feu après une instruction de quelques mois. L'homme d'Etat allemand trouve que les deux choses doivent aller ensemble : une diminution de l'effectif et une diminution du temps de service, pour qu'une diminution des dépenses d'armement se fasse réellement sentir. Il cite la convention de paix de la Roumanie avec les Puissances Centrales pour montrer que le désarmement est possible. Il rappelle que, dans les articles 4-9, le désarmement de la Roumanie est réglé jusqu'aux cartouches et au nombre des canons, mesure à laquelle la Roumanie n'aurait pas consenti, si elle avait considéré qu'elle était incompatible avec son honneur. Il est d'avis qu'un désarmement commun, effectué en même temps et volontairement entrepris, lèsera d'autant moins l'honneur des Etats intéressés. On doit agir sérieusement sur ce point. Erzberger soutient que dans toutes les nations, les armées développent, qu'elles le veuillent ou non, un esprit guerrier qui peut être considéré à l'extérieur comme l'expression de la volonté des nations et pèse aussi sur la politique intérieure des Etats.

Il trouve que si les armées sont diminuées et réduites à une situation conforme aux besoins des Etats, l'importance de l'armée dans la politique internationale sera diminuée d'elle-même.

Erzberger conclut que la mesure dans laquelle le principe du devoir de défense générale doit être construite a été, en

dehors des peuples continentaux, acceptée par l'Angleterre et l'Amérique et que la question de savoir si les armées ne doivent plus être composées de forces de milices ou si elles doivent être formées sur la base du système de recrutement constitue le fondement essentiel de la discussion sur la proportion du désarmement. Il croit, dans tous les cas, que l'humanité n'en tirera profit que si l'on abandonne la base du système d'armée, tel qu'il s'est développé dans l'histoire européenne et tel qu'il a trouvé son expression dans le devoir général de défense, et que si les peuples, dont la vie commune sera construite sur d'autres garanties, mettent de côté les instruments actuels. Les peuples recevront alors librement de grandes ressources pour les dépenses de civilisation qui attendent d'une manière pressante leur solution après la guerre. Il n'est besoin que de rappeler les blessures causées au peuple par la guerre, la nouvelle reconstruction nécessaire de l'économie politique, les soins à donner aux survivants, les grands ouvrages de la colonisation interne, de la question du logement, du commerce, de la facilité donnée au paiement des dettes. Avec la diminution des armées subsiste l'essentiel ; le brandon de la discorde est éloigné de la vie internationale, si bien qu'à côté de la prospérité de chaque peuple par l'affranchissement des charges écrasantes, l'action commune des hommes sera accélérée, puisqu'ils seront ainsi délivrés des effets menaçants des armements. Erzberger est d'avis que, pour que les peuples renoncent à décider leur sort par les armes, doivent régner naturellement la réciprocité et la simultanéité du désarmement et de l'organisation des rapports de Droit entre eux, principalement du Tribunal Arbitral Obliga-

toire, et en même temps l'esprit d'honnêteté et de bon vouloir que tous les peuples ont l'obligation de développer en eux-mêmes en influant sur leur opinion publique. Mais tout ceci suppose aussi, d'après lui, le désarmement sur mer auquel se rattache un chapitre important : la liberté sur mer.

CRITIQUE

Erzberger a raison en soutenant que la deuxième condition nécessaire pour la reconstruction du Droit International est un accord entre les peuples pour procéder au désarmement. Il dit très justement que le jugement arbitral obligatoire et le désarmement se conditionnent réciproquement. Nous croyons comme lui, que la situation déjà anormale avant la guerre mondiale serait encore un état idéal en face de celui auquel les armements condamneraient l'humanité si la vie devait être édiflée sur le sol incertain de la puissance et de la méfiance. L'homme d'Etat allemand rappelle très exactement, qu'à la première Conférence de la Paix, les discussions sur la question du désarmement se terminèrent d'une façon purement négative, et qu'à la deuxième Conférence on ne put en venir sur ce point à une discussion méthodique. Il reconnaît que l'Allemagne fit rejeter comme absurdes les propositions russes, mais consentit, ce qui est vrai, à adopter, d'accord avec les autres Puissances, deux décisions : qu'on devait souhaiter une limitation des armements par les gouvernements et que ce désarmement devait faire l'objet d'une étude. Nous trouvons, comme lui, que la retenue des Puissances européennes en face de l'idée de désarmement se conçoit aussi longtemps que prédominera le principe que les

Etats ne peuvent garantir leur existence que par la force. Nous sommes de son avis quand il conclut que, de cette situation, sortit entre les Etats la gageure aux armements qui, au lieu de maintenir la paix, devait fatalement conduire à la guerre. Après avoir examiné le tableau d'Erzberger sur le développement pris par les dépenses d'armement des grandes Puissances pour l'armée et la marine durant ces dix dernières années, nous sommes d'accord avec lui pour trouver que les dépenses d'armement limitent considérablement les ressources consacrées aux objets ayant pour but le progrès de la civilisation. Il fait remarquer, et nous considérons le chiffre comme approximativement exact, que les Puissances qui ont fait la guerre avaient, avant la guerre, environ 100 milliards de dettes, tandis qu'en juillet 1918 elles avaient à supporter chaque année la moitié seule de cette somme pour le service des intérêts. Nous admettons avec lui que l'Allemagne doit compter actuellement sur une dette d'au moins 200 milliards sur lesquels le service annuel des intérêts et de l'amortissement comporterait la somme de 12 milliards. Qu'aurait-il dit, s'il avait pu supposer que les Puissances Centrales voisines et surtout l'Allemagne auraient à supporter en plus la charge des réparations pour les dommages que la guerre a causés. Nous sommes convaincus, comme l'homme d'Etat allemand, par l'expérience faite durant cette guerre au point de vue armement que, si une guerre éclatait dans l'avenir, elle laisserait loin derrière elle ce qu'on a vu de plus terrible dans la guerre actuelle. Nous l'approuvons quand il soutient qu'une guerre de l'avenir devenant, avec le maintien du système actuel, une guerre de coalitions entraînerait la disparition de la civilisation. Nous déclarons

aussi, après avoir constaté comment la paix armée a conduit à la guerre, qu'il faut remplacer la paix par les armes par la paix par le Droit.

Nous pensons également que, s'il existe un Tribunal Arbitral pour la conciliation des conflits, pour la prévention des guerres, on peut renoncer à cet instrument : la guerre. Son opinion que le Désarmement constitue une partie essentielle des prescriptions qui doivent être exécutées pour que les peuples concluent ensemble une Ligue des Nations, et tout spécialement le désarmement sur terre et sur mer, nous paraît parfaitement fondée.

Nous trouvons, comme Erzberger, qu'on peut exécuter ce désarmement, puisque, devant être général et s'opérer en même temps, il n'est pas un danger pour les peuples. Nous sommes de son avis que, si on réussit à diminuer le danger des guerres de l'avenir, on aura atteint un grand résultat. L'homme d'Etat allemand a parfaitement raison de dire qu'il n'est pas possible de supprimer complètement les armées pour des raisons d'ordre intérieur : force de police à maintenir sur le territoire pour assurer l'ordre et l'éducation du peuple, et des raisons d'ordre extérieur : besoin d'un certain nombre de troupes pour la défense de chaque Etat et pour mettre ce nombre, en cas de nécessité, à la disposition de la Ligue des Nations en vue d'actions communes. Nous partageons complètement son avis que, dans tous les cas, on ne doit pas en revenir à un rétablissement de l'état des effectifs comme avant la guerre. Nous croyons excellente la solution qu'il préconise que les Etats devront consentir à un contrôle ainsi établi : l'on devra produire chaque année devant le bureau de La Haye l'état respectif des armées des différents pays et leur force en

effectifs. Nous admettons avec l'ancien ministre des Finances allemand que, si le Désarmement est sérieusement adopté, on peut diminuer le pourcentage du contingent militaire par rapport à la population et aussi la durée du service militaire. Erzberger pense fort justement que, si les armées sont diminuées et réduites à une situation conforme aux besoins de l'Etat, l'importance de l'armée dans la politique internationale sera diminuée d'elle-même. Nous approuvons sa conclusion que la mesure dans laquelle le principe du devoir de défense générale doit être édifié et la question de savoir comment doivent être composées les armées constituent le fondement essentiel pour la discussion sur la proportion du désarmement. L'homme d'Etat allemand a parfaitement raison de vouloir diminuer les armées. Mais, pour que les peuples renoncent à décider leur sort par les armes, il faut, comme le fait remarquer Erzberger, et c'est aussi notre sentiment, que l'on opère simultanément et réciproquement le Désarmement et qu'on organise les rapports de Droit entre les peuples, spécialement le Tribunal Arbitral Obligatoire, il faut aussi que l'esprit d'honnêteté et de bon vouloir influe sur l'opinion publique dans chaque pays particulier. Enfin nous reconnaissons avec lui que toutes ces mesures supposent le désarmement sur mer.

Nous tenons cependant à faire remarquer que, si les Puissances européennes n'ont pas procédé à un désarmement partiel, cela tient à l'opposition de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie qui s'est visiblement manifestée dans les Conférences de La Haye et que, si dans l'avenir des difficultés pour procéder à un désarmement partiel se produisent, cela tiendra au sentiment de méfiance des Puissances à l'égard des idées pacifiques de l'Allemagne.

Liberté du Commerce mondial

Erzberger déclare que la troisième condition nécessaire pour la reconstruction du Droit International est que, grâce à la Ligue des Nations, on parvienne à établir la liberté du commerce mondial.

Il soutient que la haute mer n'est soumise à aucune domination de l'Etat, qu'elle est libre par principe. Il rappelle les paroles de Liszt que chaque Etat a le droit de laisser naviguer sous son pavillon sur la haute mer les vaisseaux de commerce et les vaisseaux de guerre pendant la paix et aussi pendant la guerre et de faire argent par sa pêche de la richesse inépuisable qui se trouve dans les profondeurs de la mer. L'homme d'Etat allemand trouve que les mers intérieures encloses par les territoires de plusieurs Etats riverains doivent être par principe, comme les détroits qui relient plusieurs parties de la mer ouverte (Sund, Gibraltar), libres pour le passage des navires de guerre et de commerce. La mer doit donc être libre pour toute espèce de trafic dans la guerre et dans la paix. Si on parle de la liberté du commerce, cela signifie la liberté sans entrave du trafic commercial, même pendant la guerre. Si dans l'avenir on parvient à éviter les guerres, on peut dire que la liberté des mers n'a pas besoin d'être rétablie parce qu'elle existe déjà pendant la paix. Durant la guerre la liberté des mers est supprimée par le droit de prise et le droit de blocus. On est d'accord que, si les guerres cessent dans l'avenir, la prise maritime et le blocus vont aussi disparaître. Il s'agit de ceci : précisément parce que la mer est une *res communis omnium*, il faut rétablir pour chaque cas cette liberté générale du trafic commercial sur

mer, mettre dans chaque cas la pratique d'accord avec ce principe du Droit International. L'homme d'Etat allemand est d'avis que le droit de prise et le droit de blocus sont un objet du droit positif ; que la liberté est au contraire un droit naturel et qu'il faut rétablir ce droit indépendamment de toute considération sur la possibilité d'une guerre.

Un utopiste achevé peut seul croire qu'on parviendra à obtenir une organisation qui enlèvera dans tous les cas à l'humanité toute velléité d'en venir aux armes. Si un Etat se refuse à en appeler au Tribunal Arbitral ou à se soumettre à sa sentence arbitrale et si, au lieu d'employer cette voie de recours, cet Etat saisit les armes et attaque son adversaire, il n'y aura pas d'autre moyen pour l'Etat attaqué et, s'il existe une Ligue des Nations, d'autre moyen pour cette Ligue, que d'intervenir par la force contre l'Etat qui a entravé la marche du Droit. Erzberger est persuadé qu'un Tribunal Arbitral Obligatoire ne rendra pas superflue une convention sur les lois et coutumes de la guerre terrestre et sur son humanisation et qu'une réglementation de la guerre maritime aura également une grande utilité. Il constate que, pendant que, dans la réglementation de la guerre sur terre, la propriété privée ennemie est protégée par le Droit des Gens (le droit de guerre terrestre impose à ceux qui font la guerre une obligation de dédommagement pour la confiscation de la propriété privée ennemie), le vieux système de pillage continue à exister dans la guerre maritime. Le droit de guerre maritime permet par principe la confiscation de la propriété privée sur les vaisseaux de la marine marchande qui se livrent au trafic commercial maritime et qui appartiennent à des particuliers, sur les vaisseaux employés au trafic des marchandises et au trans-

port des personnes et même sur les vaisseaux s'adonnant au voyage d'agrément. Si la protection de la propriété privée est la partie essentielle d'une réglementation de la guerre, on trouvera juste de proclamer aussi sur mer la protection de la propriété privée. Erzberger rappelle que, depuis le milieu du XVIII^e siècle, on a fait des efforts pour rendre inviolable la propriété privée dans la guerre maritime. Il mentionne que des institutions de Droit International, des corporations inter-parlementaires, des cercles commerciaux et de navigation allemand, anglais et nord-américain, des corps législatifs en Allemagne, aux Etats-Unis, des professeurs connus du Droit des Gens se sont déclarés, jusqu'à l'époque la plus récente qui a précédé la guerre, partisans de supprimer le droit de prise maritime. Dans la pratique pourtant, les Etats, même les Etats-Unis du Nord de l'Amérique dans leur guerre de 1898 avec l'Espagne, n'ont pas renoncé à maintenir le droit de prise. Les règlements juridiques de la plupart des Etats se maintiennent solidement. On n'a rien changé à cet état de choses aux deux Conférences de La Haye et à la Conférence de Londres sur le droit de guerre maritime. Il approuve son pays de s'être montré à la deuxième Conférence de La Haye le plus favorable de tous les grands Etats à écarter la confiscation de la propriété privée. L'homme d'Etat allemand déplore qu'on ait abouti à la deuxième Conférence de La Haye à un résultat aussi peu satisfaisant que possible relativement à la réglementation du droit de blocus. Il rappelle que la Déclaration de Londres sur le Droit de Guerre Maritime du 26 février 1909 a nouvellement réglementé le droit de blocus. Il mentionne que plusieurs professeurs de Droit des Gens ont fait remarquer aux Conférences de La Haye que le droit de prise maritime

et le droit de blocus aboutissent dans leur effet au même résultat, qu'écarter l'un en laissant subsister l'autre ne change rien à la situation et que, si l'on veut obtenir un gain en ce qui concerne la liberté des mers, il faut les supprimer tous les deux. Mais on doit aussi faire disparaître le droit de contrebande. Erzberger rapporte que Triepel nomme dans son livre « La liberté des mers et le futur traité de paix » le droit de prise, celui de contrebande et celui de blocus, « trois claviers d'un instrument, dont on peut jouer à volonté l'un ou l'autre, pour obtenir toujours le même ton ». Si le droit de prise et le droit de blocus étaient supprimés, on verrait régner la tendance de saisir comme contrebande toutes les marchandises venant en considération. La guerre actuelle montre dans quelle mesure toutes les marchandises peuvent être employées pour la guerre ou regardées comme pouvant être utilisées dans ce but. Erzberger prétend que le droit de contrebande rendrait illusoire la suppression du droit de prise si l'on n'établissait pas une liste précise des marchandises considérées comme contrebande. Il est d'avis qu'on doit exclure de cette contrebande les aliments de toute sorte, la nourriture les animaux, les matières premières pour l'habillement et les produits pharmaceutiques, de sorte que, dans toutes les circonstances, il y ait garantie pour la population civile des conditions primitives de l'existence et éloignement de l'état de guerre à l'égard des femmes et des enfants. L'homme d'Etat allemand trouve que, si le droit de prise et le droit de blocus sont supprimés, si l'on reconnaît et réalise ainsi le principe que, dans toutes les circonstances, la haute mer est libre et que c'est un acte d'inhumanité de vouloir par sa propre puissance livrer les peuples à la mort par la faim, on aura gagné l'essentiel en ce qui con-

cerne le principe de la liberté des mers. On devrait interdire aussi le blocus maritime introduit par l'Angleterre durant cette guerre comme nouvelle méthode de faire la guerre maritime et auquel l'Allemagne a répondu d'abord de la même manière et plus tard par la guerre sous-marine contre le trafic commercial ennemi. Il s'agit moins ici, fait remarquer Erzberger, de rendre une nouvelle guerre impossible que d'écarter le mauvais usage de la liberté des mers qui existe dans ce développement du droit de prise, du droit de blocus et de l'organisation de la contrebande, mauvais usage devenu un droit positif. Ces droits ont conduit à une complète anarchie sur mer. Ce n'est pas seulement la vie commerciale des Etats en guerre qui y est soumise, mais aussi les neutres qui sont condamnés, par le dommage causé à leur commerce et qui va jusqu'au sacrifice du sang, presque aux mêmes sacrifices que les combattants. Il constate que dans le va-et-vient sur mer s'est développé un principe qui se joue du principe de la liberté des mers, de celui de la liberté du commerce. C'est parce que l'Angleterre mène la guerre illimitée de blocus, que les sous-marins allemands coulent dans des blocus maritimes déclarés les vaisseaux ennemis et neutres. Malgré sa nécessité dans cette guerre, et bien que son emploi soit justifié par la manière d'agir de l'Entente, la guerre sous-marine a eu des effets moraux et politiques et a engendré des conséquences qui ont immédiatement contribué à l'intensification et à l'élargissement de la guerre. La contrainte produisit la misère, la misère engendra la contrainte réciproque et l'élargissement de la guerre ; mais aucun moyen de Puissance sur mer, bien qu'il se soit déchaîné avec furie contre le libre trafic commercial du monde, n'a pu amener la terminaison de la

guerre, sa décision. Ce n'est pas tout à fait exact, car on peut dire que cette contrainte a contribué dans une certaine mesure à hâter la fin de la guerre.

L'homme d'Etat allemand trouve que la garantie complète de la liberté de la mer pour le trafic commercial ne sera donnée que par le désarmement sur mer. La guerre commerciale est conduite par des vaisseaux de guerre, par des vaisseaux de commerce rendus utilisables par l'armement pour des buts guerriers, ou par des sous-marins. La liberté de la mer n'existera ni théoriquement, ni pratiquement aussi longtemps que la mer sera dominée par la marine de guerre d'une Puissance ou d'un groupe de Puissances. Il rappelle que l'Angleterre s'est vantée que sa puissance de guerre n'a causé pendant la paix aucune entrave au trafic maritime.

Cela peut être exact, mais il n'en reste pas moins vrai qu'aussi longtemps qu'une nation dépassera la puissance sur mer de toutes les autres nations, aussi longtemps qu'une nation aura entre les mains tous les détroits et toutes les routes maritimes importants, aussi longtemps qu'une nation possèdera la plupart des dépôts de charbon sur les grandes routes de trafic, aussi longtemps existera une menace pour les autres nations. Si cette menace n'est pas effective en temps de paix, elle est cependant, rien que par l'existence des moyens de puissance où elle prend son origine, une puissance politique qui, étant en contradiction avec le sentiment de l'égalité de droits des nations sur mer, doit produire la méfiance et empoisonner l'atmosphère politique. Il trouve que le système de conscription maritime anglais qui a contraint l'Allemagne à augmenter ses moyens de guerre maritime a joué depuis 1870 un rôle néfaste. L'Angleterre n'a donc pas le droit de déclarer

que sa domination sur mer en temps de paix est sans danger. Erzberger prétend que l'égalité de droits des nations sur mer n'est pas garantie en temps de paix si un Etat a entre les mains autant de moyens de puissance que tous les autres Etats réunis. On doit faire disparaître cet état menaçant et privilégié. Si l'Allemagne, malgré sa situation géographique peu favorisée, consent, en communauté d'accord avec les autres Puissances, à une limitation de son organisation armée, l'Angleterre doit aussi consentir d'une manière conforme à une limitation de ses forces maritimes de combat. On écarterait ainsi une agitation dangereuse dans la vie internationale. Si, soutient l'homme d'Etat allemand, le but poursuivi réellement est d'écarter la guerre, et si, dans l'avenir, on ne doit jamais considérer devant les Tribunaux Arbitraux quel est l'Etat le plus puissant, on doit aussi agir sérieusement pour détruire les moyens qui amènent la décision de puissance et poussent même à la guerre. Les peuples désarmeront sur mer dans la mesure où ils entreprendront avec l'esprit voulu dans la discussion de cette question. Le président du Reichstag Fehrenbach avait raison quand il déclarait dans la commission principale du Reichstag qu'on n'obtiendrait la liberté de la mer que quand aucun vaisseau armé ne naviguerait plus sur la mer. Il faut tendre de toute son énergie vers ce but. Un désarmement absolu sur mer ne menace aucun Etat, l'Angleterre peut donc y consentir puisque l'on exclut les surprises militaires et qu'elle peut se garantir en fortifiant ses côtes. Le grand développement de l'arme sous-marine est un danger pour l'existence des vaisseaux de guerre, bien qu'on ne soit qu'au début de ce procédé de lutte. Le sous-marin est le grand révolutionnaire sur mer ; chaque nation peut s'en procurer aisément à cause du peu de dépenses

qu'entraîne sa construction et du faible équipage qu'il emploie. Chaque Etat pourrait entretenir facilement une douzaine de sous-marins, et cela suffirait pour inquiéter et affaiblir l'Angleterre, le géant du monde. Erzberger déclare que la fermeture de la mer est dans l'avenir le moyen pour les grands et les petits Etats d'exercer leur puissance : ils doivent pour cela renoncer tous à employer les vaisseaux de guerre pour un usage particulier. Son opinion est que l'Allemagne doit sacrifier ses sous-marins à une paix mondiale permanente et l'Angleterre lui offrir en tribut sa puissance maritime. Ainsi toutes les nations seront délivrées et pourront respirer, mais toutes seront en même temps en sûreté. Aucune puissance mondiale ne sera menacée par cette manière d'agir dans sa position, le vaisseau de guerre c'est la marche en arrière, le vaisseau de commerce désarmé c'est le progrès ; le premier est le symbole de la barbarie, le dernier au contraire accélère la civilisation. La mer ne sera libre que si aucun vaisseau armé ne navigue pas davantage sous un pavillon national. On peut arriver au désarmement par une limitation immédiate de l'armement. Il rappelle, qu'avant la guerre, les autorités officielles à Londres et à Berlin indiquèrent comme possible, pour les grands vaisseaux de guerre, le rapport de 16 à 10 entre l'Angleterre et l'Allemagne. On envisageait donc avant la guerre certaines mesures comme possibles. Il estime que les démonstrations des flottes devraient émigrer dans les livres de légende, puisqu'il existe des moyens de puissance plus efficaces. L'humanité doit renoncer aux flottes de parade, puisque le désarmement d'un Etat peut s'effectuer sans danger et plus facilement sur mer que nulle part ailleurs.

Erzberger est d'avis que la Ligue des Nations ne renoncera pas à exercer une autorité armée sur mer pour pouvoir, d'une part, maintenir la liberté du trafic commercial si ce trafic est menacé par une Confédération d'Etats rebelles ou par un Etat isolé, et avoir d'autre part la faculté d'exécuter des mesures économiques de blocus. Une Ligue des Nations doit avoir, en tant que communauté organisée des Etats de la Ligue, la possibilité de faire usage du blocus qu'un Etat particulier ne peut appliquer lui-même, afin de protéger la constitution de la Ligue des Nations à l'intérieur et à l'extérieur. Cette puissance commune sur mer des Etats de la Ligue aurait le caractère d'une police internationale. D'ailleurs cette action commune des Puissances sur mer ne serait pas quelque chose de nouveau. Il existe déjà des conventions faites en commun entre les Puissances pour combattre la piraterie, le commerce des esclaves, pour surveiller la pêche dans la mer du Nord, pour supprimer le commerce de l'eau-de-vie sur la mer du Nord, etc. Il y a donc des points susceptibles de former un lien pour en venir à une surveillance internationale sur la haute mer. Il est également important pour la paix du monde qu'on fasse disparaître l'état de choses existant qui fait que les plus importantes routes maritimes sont entre les mains d'une Puissance. On devrait les internationaliser et laisser apparaître pratiquement cette internationalisation en procédant à une occupation en commun des canaux maritimes et des stations de charbon. L'homme d'Etat allemand trouve impraticable le partage entre les différentes nations de la domination sur les routes maritimes et des points d'appui. Au lieu d'un développement progressif, on obtiendrait ainsi un développement rétrograde. Une internationalisation peut

seule résoudre la question. Il exprime l'opinion que la route de Gibraltar entre les mains de l'Angleterre ne peut se justifier que par la volonté anglaise de domination ; il en est pratiquement de même pour le canal de Suez. Son sentiment est le même en ce qui concerne les Etats-Unis qui, par la Convention Hay-Varilla du 18 novembre 1903, se sont assurés la domination sur le canal de Panama, une des plus importantes routes maritimes du monde. Il tire cette conclusion que, si Wilson songeait sérieusement à la liberté de la mer, il devrait établir l'internationalisation du canal de Panama. Au contraire que l'intervention dans les rapports d'une route maritime ou d'un canal, dont les deux rives sont entre les mains d'un Etat, comme le serait, par exemple, une intervention pour le canal de Corinthe ou pour le canal du nord de la Mer Baltique, serait une immixtion dans la souveraineté intérieure des Etats et par suite inexécutable. L'on doit, en ce qui concerne les chemins de fer et les autres moyens de trafic, appliquer les principes de la liberté et de l'égalité des droits. On doit surtout parvenir dans la question de la liberté du trafic mondial, particulièrement dans celle de la liberté des mers, à allier l'esprit de confiance et de paix avec celui d'opportunité. Erzberger fait enfin remarquer que la liberté des mers, la liberté de la propriété privée, celle du trafic maritime sur la haute mer, la mise de côté de la prédominance d'un Etat et la diminution des moyens de puissance sur lesquels cette prédominance s'appuie, constituent un des problèmes les plus importants de la guerre mondiale, puisqu'on trouve ces questions agitées dans toutes les notifications de Wilson et de l'Allemagne. Il en tire la conclusion que la durée et le caractère de la paix dépendent de la solution de ce problème.

CRITIQUE

Nous pensons, comme Erzberger, qu'on doit, pour reconstruire le Droit International, arriver à établir la liberté du commerce mondial. Nous trouvons aussi que la haute mer ne doit être soumise à aucune domination, qu'elle doit être libre. Nous ne voyons pas d'objection à formuler contre sa déclaration que les mers intérieures encloses par les territoires de plusieurs Etats riverains, de même que les détroits qui relient plusieurs parties de la mer ouverte (Sund, Gibraltar) doivent être libres pour le passage des navires de guerre et de commerce. L'homme d'Etat allemand soutient que, si on parle de liberté du commerce, cela veut dire liberté sans entrave du trafic commercial, même pendant la guerre. Nous ne pouvons admettre cette manière de voir. Nous pensons que, si on n'a pu empêcher la guerre, on doit reconnaître que certaines marchandises plus ou moins limitativement énumérées (on devrait, à notre avis, excepter toutes les denrées servant à l'alimentation des pays en lutte) constituent la contrebande de guerre et que, par suite, les navires qui les transportent doivent être soumis aux droits de prise et de blocus. Nous croyons, comme Erzberger, que si un Etat se refuse à en appeler au Tribunal Arbitral ou à se soumettre à sa sentence arbitrale et que, si au lieu d'employer cette voie de recours, cet Etat saisit les armes et attaque son adversaire, il n'y aura pas d'autre moyen pour l'Etat attaqué et, s'il existe une Ligue des Nations, d'autre moyen pour cette Ligue, que d'intervenir par la force contre l'Etat qui a entravé la marche du Droit. Nous estimons qu'il a également raison quand il dit qu'un Tribunal Arbitral Obligatoire ne rendra pas superflue une convention

sur les lois de la guerre terrestre et sur celles de la guerre maritime. Nous disons aussi avec Erzberger que, si la propriété privée ennemie est protégée par le Droit des Gens en matière de guerre terrestre, elle est complètement livrée au pillage dans la guerre maritime et nous concluons, comme lui, qu'il faut proclamer sur mer la protection de la propriété privée. Mais, tout en reconnaissant qu'il faut écarter une confiscation abusive de la propriété privée, nous ne croyons pas possible d'admettre dans tous les cas la suppression du droit de prise et de blocus. Il nous paraît, contrairement à l'opinion de l'homme d'Etat allemand, nécessaire de maintenir ces droits en matière de contrebande de guerre, comme il nous paraît utile de laisser aux Etats en lutte le droit de considérer certaines marchandises comme contrebande de guerre avec la restriction que nous avons déjà indiquée en ce qui concerne les produits nécessaires à la vie, pour le trafic desquels nous pensons, comme Erzberger, que doit régner la pleine liberté commerciale. L'ancien ministre des Finances allemand cherche à excuser la guerre sous-marine de l'Allemagne en prétendant qu'elle a été causée par le blocus maritime de l'Angleterre. Cette excuse n'est pas valable, car les sous-marins allemands ne se sont pas contentés d'attaquer les vaisseaux de guerre ou les navires marchands des Puissances en guerre avec leur pays, mais ont aussi torpillé les navires marchands et même les bâtiments transportant des passagers des pays neutres. C'est cette manière d'agir qui a indigné les Neutres contre les Puissances Centrales et qui, avec les atrocités commises par les Allemands en Belgique et en France, a été le facteur déterminant de l'entrée en guerre des Etats-Unis en faveur des Etats de l'Entente. D'ailleurs Erzberger,

tout en excusant la guerre sous-marine, reconnaît ses conséquences néfastes et son peu de résultat pour amener la terminaison de la guerre. Nous sommes d'accord avec lui sur l'organisation d'un désarmement sur mer, mais nous croyons que les Puissances s'y résoudront difficilement après les abus commis par les Puissances Centrales et spécialement par l'Allemagne, dans la guerre sous-marine.

Sans doute l'homme d'Etat allemand a raison en disant que la liberté de la mer ne peut exister aussi longtemps qu'une nation dépassera sur mer la puissance de toutes les nations, qu'elle détiendra tous les détroits et routes maritimes importants et qu'elle possèdera la plupart des dépôts de charbon sur les grandes routes de trafic. Mais on doit reconnaître, et c'est ce qu'il ne fait pas suffisamment, que l'Angleterre a, durant la paix, fait un excellent usage de sa puissance maritime. Il a été aussi fort heureux pour le monde que sa marine ait une telle prédominance pendant la guerre afin d'empêcher l'Allemagne de triompher dans la lutte injuste et contraire au droit qu'elle avait engagée. L'Allemagne doit donc, à notre avis, commencer par désarmer pour montrer que ses idées de domination universelle ont disparu, alors seulement les autres Puissances pourront en faire autant et l'Angleterre en particulier pourra, sans inconvénient, consentir à une limitation de ses forces maritimes de combat. Nous donnons tort à Erzberger quand il déclare, avec l'ancien président du Reichstag Fehrenbach, qu'on n'obtiendra la liberté de la mer qu'en supprimant les vaisseaux de guerre, car ceux-ci sont tout au moins nécessaires comme force de police pour maintenir l'ordre sur les grandes routes maritimes. Le sous-marin, la guerre actuelle l'a démontré, n'est pas appelé à jouer le rôle

destructeur et de premier plan que lui attribue Erzberger. Il rappelle avec raison qu'avant la guerre les autorités officielles à Londres et à Berlin avaient parlé de limiter la construction des vaisseaux de guerre en prenant pour base le rapport de 16 à 10 entre l'Angleterre et l'Allemagne. Cette limitation proposée montre bien que l'Angleterre n'était pas opposée à l'idée de désarmement sur mer et nous croyons que si celle-ci a échoué, on peut en imputer la faute à l'attitude de l'Allemagne et de son alliée l'Autriche-Hongrie aux Conférences de La Haye et à celle de Londres. Nous admettons avec l'homme d'Etat allemand que la Ligue des Nations ne renoncera pas à exercer son autorité armée sur mer pour pouvoir d'une part maintenir la liberté du trafic économique de blocus et avoir d'autre part la faculté d'exercer des mesures économiques de blocus. Nous pensons, comme lui, que cette puissance commune sur mer des Etats de la Ligue devra avoir le caractère d'une police internationale.

Erzberger rappelle avec raison une série de conventions qui sont une preuve d'action commune des Puissances sur mer et il conclut fort justement, à notre avis, qu'on peut y trouver le point de départ d'une surveillance internationale sur la haute mer.

Nous sommes tout à fait de son opinion quand il soutient qu'il est important pour la paix du monde de changer l'état de choses existant qui maintient entre les mains d'une Puissance les plus importantes routes maritimes. Nous trouvons aussi qu'on doit internationaliser ces routes et procéder pour cela à une occupation en commun des canaux maritimes et des stations de charbon. Nous croyons, comme lui, qu'il faut procéder à une internationalisation des routes maritimes et

des points d'appui, parce qu'il est impossible de les partager entre les différentes nations. Sa critique en ce qui concerne le détroit de Gibraltar, le canal de Suez et le canal de Panama nous paraît parfaitement fondée. L'homme d'Etat allemand a raison de déclarer que l'intervention dans les rapports d'une route maritime ou d'un canal, dont les deux rives sont entre les mains d'un Etat, est inexécutable parce que ce serait une immixtion dans la souveraineté intérieure des Etats. Nous pensons avec lui que l'on doit, pour les chemins de fer et les autres moyens de trafic, appliquer les principes de la liberté et de l'égalité des droits. Nous sommes enfin de son avis quand il fait remarquer que la liberté des mers, la liberté de la propriété privée, celle du trafic maritime sur la haute mer, la mise de côté de la prédominance d'un Etat et la diminution des moyens de Puissance sur lesquels cette prédominance s'appuie constituent un des problèmes les plus importants de la guerre mondiale, et nous trouvons aussi que la durée et le caractère de la paix dépendent de la solution de ce problème.

Egalité économique des Droits et Principe de la Porte Ouverte

La quatrième condition posée par Erzberger pour la reconstruction du Droit International est que, par le moyen de la Ligue des Nations, on réussisse à instituer entre les peuples l'Egalité économique des Droits et le Principe de la Porte Ouverte. Le postulat de la liberté des mers, déclare l'homme d'Etat allemand, a pour but de permettre à tout moment sur

la haute mer la reconnaissance de la liberté du trafic commercial et son exécution pratique. Si on écarte le droit de prise et le droit de blocus, on fait disparaître une partie essentielle de la guerre économique. Mais l'on doit faire un pas de plus si l'on veut protéger le commerce dans toute son étendue et sous toutes ses formes. Si l'on tient à remplacer la force par le droit on doit tendre à une entente des peuples qui garantira incontestablement la propriété étrangère des ressortissants d'un Etat contre tout empiètement d'un autre Etat. Toute guerre économique doit disparaître de la mentalité des Etats civilisés. Le commerce et la propriété privée doivent, comme les personnes civiles, rester en dehors de toute atteinte dans chaque situation et dans toutes les circonstances. Erzberger soutient que, pour éviter la guerre, il faut d'abord proscrire toute guerre économique en temps de paix. Si on doit créer ces prescriptions pour faire naître des rapports pacifiques entre les nations, il faut alors admettre et mettre à exécution le principe de l'égalité économique entre les peuples. Le principe de la Porte Ouverte doit dans toute son étendue devenir par une convention internationale l'étoile conductrice de la vie nationale économique. Ce postulat a une importance fondamentale pour la paix future à cause de l'immense consommation des matières premières et de toutes les valeurs économiques faites pendant la guerre. Il est inadmissible que des Etats particuliers se garantissent réciproquement leurs produits et les richesses des pays peu exploités. Il faut donner après cette guerre à tous les Etats le même droit d'acheter sous les mêmes prescriptions là où il y a quelque chose à vendre et de vendre là où l'on trouve des personnes désireuses d'acheter. Il rappelle que le traité de paix franco-allemand de

1871 avait accepté ce principe (1). Avant la guerre, bien que les Etats civilisés se soient reconnus en général dans des conventions commerciales réciproques l'égalité de droits économique et la liberté commerciale, il y avait cependant certains domaines dont ces principes étaient exclus. Erzberger cite la convention russo-anglaise sur la Perse du 31 août 1907, qui partageait la Perse en deux parties pour son exploitation : la sphère d'intérêts russe et la sphère d'intérêts anglaise, et qui laissait l'Afghanistan à l'Angleterre. Sur ce point est vraiment intervenu un changement du côté de la Russie par le traité de paix russo-allemand, par lequel la Russie s'est engagée à reconnaître la Perse et l'Afghanistan comme des Etats politiquement et économiquement indépendants. Le Japon a pris pendant la guerre une solide position en Chine, malgré plusieurs traités qu'il a conclus lui-même avec les grandes Puissances sur l'intégrité économique de la Chine. La convention franco-allemande du 4 novembre 1911 sur le Maroc établissait le principe de la Porte Ouverte, mais n'empêchait pas la France de donner à ce principe une tournure favorable à sa politique commerciale. La législation douanière du Canada privilégie les marchandises britanniques et la France établit à l'importation dans ses colonies des droits de douane plus élevés sur les marchandises étrangères que

(1) Rapprochons de l'opinion d'Erzberger, en ce qui concerne le principe de la Porte Ouverte, celle du sous-secrétaire d'Etat américain aux Affaires Etrangères, M. Hugues (depuis l'arrivée au Pouvoir en mars 1921 du Parti Républicain avec le Président Harding), opinion citée par M. Stéphane Lauzanne dans un grand quotidien parisien (le 9 avril 1921). « M. Hugues soutient que, en matière de câbles, de pétroles, de richesses naturelles, de moyens de communication, il ne doit y avoir accaparement par personne, mais la Porte Ouverte à tous dans l'intérêt général ».

sur les marchandises françaises, obligeant ainsi ses colonies à prendre en première ligne les produits français.

Ainsi il existait déjà avant la guerre des rapports qui heurtaient directement le principe de la porte ouverte, celui de l'égalité économique. L'égalité économique n'empêche pas l'établissement de droits de douane. La législation de protection douanière peut être d'une grande importance financière pour un Etat particulier et le fait de décider sur la protection douanière et le libre-échange est une partie essentielle de l'indépendance interne des Etats. Cette législation s'accorde aussi bien qu'une Union douanière avec le principe de la Porte Ouverte, en supposant qu'on n'admette aucun traitement douanier différentiel à l'égard des autres Etats. L'homme d'Etat allemand déclare que le système de la nation la plus favorisée est étroitement lié au principe de la Porte Ouverte. D'après cette clause chaque Etat concède, sans échange particulier de prestations, les avantages qu'il a accordés au commerce d'un Etat, aux autres Etats avec lesquels il a conclu ou conclura des conventions commerciales. La guerre économique, dont l'Entente a fait le plan pour l'époque qui suivra la guerre, veut, suivant l'opinion d'Erzberger, faire échouer pour la paix l'égalité économique de toutes les nations. Il soutient que les décisions de la Conférence économique de Paris, qu'entre le 14 et le 17 juin 1916 les représentants des gouvernements alliés, sous la présidence du ministre français du Commerce Clémentel, ont écartées, sont en rapport avec les intentions de l'Entente. Les résolutions prises ici en considération se rapportent à des mesures passagères de changement pour l'époque de la reconstruction de l'Entente et à des mesures durables pour le travail en commun des alliés après la guerre.

On décida pour l'époque de la reconstruction, de supprimer pendant un certain nombre d'années la clause de la nation la plus favorisée en ce qui concerne les Puissances Centrales, de soumettre, pour un laps de temps à fixer en commun, le commerce des Puissances Centrales à un traitement particulier, d'imposer aux marchandises qui en proviennent ou une interdiction ou des méthodes particulières de nature plus efficace. Parmi les mesures durables il faut, dit Erzberger, faire ressortir les suivantes : Les Alliés prendront immédiatement les mesures nécessaires pour se rendre indépendants des pays ennemis, pour autant qu'il s'agit des matières premières et des produits fabriqués importants pour le développement normal de leur activité économique. Ces mesures tendent à assurer l'indépendance des Alliés non pas seulement en ce qui concerne les sources de provisions, mais aussi pour leur organisation financière, commerciale et maritime.

Il croit que, quelle que puisse être la nature des méthodes à employer, le but que veulent atteindre les Alliés est le suivant : augmenter suffisamment la production à l'intérieur comme constituant un tout afin d'obtenir plus facilement une situation économique et une indépendance de même nature à l'égard des pays ennemis. D'après lui, pour faciliter l'échange de leurs produits, les Alliés trouveraient des mesures afin de rendre plus efficaces leurs rapports commerciaux réciproques, aussi bien dans des moyens réduits par l'organisation de relations plus rapides de transport par terre et par mer que par l'extension et l'amélioration de l'organisation de la Poste, du Télégraphe et d'autres moyens d'entente. Les Alliés ont décidé d'en appeler à une Conférence de délégués techniques pour choisir des moyens propres à une adaptation aussi étendue que

possible à leurs lois sur la patente, les marques d'origine et les marques de commerce.

L'homme d'Etat allemand rappelle que, les Puissances alliées s'étant mises d'accord dans le but d'une résistance en commun pour suivre une politique commune sur la base des directions établies, les décisions prises et l'efficacité de cette politique reposent sur ce point que les décisions prises doivent être aussitôt mises en vigueur. Il est ordonné aux gouvernements alliés par l'intermédiaire de leurs représentants de prendre d'urgence toutes les mesures propres à conférer à cette politique un complet résultat et à faire réciproquement connaître les décisions prises pour atteindre ce but. Pour cela, l'Entente a en vue ce qui suit : la suppression de la clause de la nation la plus favorisée en ce qui concerne les Puissances Centrales, le boycott des marchandises des Puissances Centrales pendant une série d'années. Et comme mesures durables pour l'époque de la paix : rendre les pays de l'Entente indépendants des matières premières et des produits fabriqués des Puissances Centrales, c'est-à-dire établir une différenciation des droits de douane avec des conditions d'interdiction durable d'importation à l'égard des Puissances centrales et également d'interdiction d'exportation des matières premières en ce qui concerne ces mêmes Puissances, organiser et accélérer le trafic à l'intérieur de l'Entente par des tarifs bon marché, améliorer l'organisation des Postes et Télégraphes, unifier autant que possible la Législation sur la patente, les marques d'origine et les marques de fabrique dans les Etats particuliers de l'Entente, pratiquer une politique commune contre les Puissances Centrales. Tous les Etats de l'Entente, y compris les Etats-Unis d'Amérique et l'Italie, ont adopté les décisions

économiques de Paris. L'Angleterre avance sur le chemin tracé en montrant qu'elle a conscience du but à atteindre. Erzberger rappelle que, le 27 avril 1918, on publia le rapport de la Commission instituée par Asquith en 1916 pour régler la politique commerciale et économique de l'Angleterre après la guerre ; d'après ce rapport, les ports anglais devaient rester fermés pour une certaine durée de temps aux vaisseaux de guerre des Puissances Centrales.

Le 2 mai 1918, le *Board of Trade Journal* publiait le rapport d'une Commission établie en 1916 par le Gouvernement anglais sous la présidence de lord Balfour of Burleigh pour examiner la politique industrielle et commerciale de la Grande-Bretagne après la guerre. Dans ce rapport on souleva la question d'une interdiction d'importation pour les marchandises d'origine ennemie pour une durée d'au moins douze mois après la terminaison de la guerre, on proposa d'exécuter grâce à des mesures d'interdiction la politique choisie, dans le sens des décisions de Paris, du droit de préférence en ce qui concerne les matières premières produites dans les pays alliés, et on prit enfin en considération la formation d'une organisation commune pour la période économique de transition. On salua comme une indication dans le sens de cette politique l'entrée des Etats-Unis dans la guerre et on recommanda le maintien du contrôle du commerce intérieur et extérieur. On trouve, d'après Erzberger, dans les rapports publiés le 13 juin 1918 par les Commissions instituées pour étudier la situation des différentes branches du commerce après la guerre, l'examen d'un plan ayant pour but d'accorder un traitement de faveur à l'importation des marchandises venant des colonies et qui sont assujetties à des droits de douane. Il résulte

du rapport de la Commission pour l'industrie textile qu'on prévoit, à côté d'une interdiction d'envoi de la laine vers les régions appartenant aux Puissances Centrales, une limitation de l'exportation dans les pays neutres en ce qui concerne les quantités restantes après la satisfaction des besoins des pays de l'Entente. Il rappelle qu'il cite là les propositions des Commissions. Déjà, dit-il, on a en Angleterre érigé en loi que l'activité dans la production, le commerce et l'emploi des métaux, est liée à l'obtention d'une licence qui sera refusée pendant cinq ans après la guerre aux ressortissants des Puissances Centrales et des sociétés dont elles ont le contrôle. Toute l'organisation du métal, à l'exception du fer, est placée sous le contrôle de l'Angleterre. Erzberger prétend que les Anglais, dans leur aversion des entreprises concernant la livraison en temps de paix des matières premières aux Puissances Centrales foulent aux pieds les conventions privées. Il signale la nouvelle parvenue en avril 1918 d'une convention par laquelle l'Angleterre a acheté pour dix ans après le traité de paix la production du zinc de l'Australie. L'Angleterre s'est assurée de la même manière la production de la laine australienne et du coton égyptien. La France a déjà résolu de dénoncer tous les traités de commerce contenant la clause de la nation la plus favorisée. M. Bonar Law a déclaré, le 13 mai, à la Chambre des Communes que le Gouvernement britannique avait l'intention d'agir de la même façon. Il est convaincu que, si les intentions de l'Entente étaient réellement exécutées et si les décisions des différents Alliés entraient effectivement en vigueur, cela signifierait la séparation du monde en deux camps, mais voudrait dire aussi la guerre rendue permanente, un retour en arrière de l'humanité pour le dévelop-

pement auquel elle s'est intéressée pendant un court espace de temps avant la guerre mondiale, une régression pour le développement vers la communauté de l'économie mondiale. Il n'y a aucun doute que les Puissances Centrales ont vécu économiquement pendant quatre années de guerre sur leurs propres ressources et qu'elles le feront plus longtemps si c'est nécessaire. (La guerre n'était pas encore terminée, le livre d'Erzberger date de 1918.) L'homme d'Etat allemand est convaincu que l'Allemagne peut trouver un point d'appui en Orient. Il rappelle que l'économie de remplacement a fourni des résultats qu'on ne peut pas faire connaître et que de nouvelles découvertes seront certainement faites pour adoucir une aggravation de la situation. Le besoin croissant a fait naître dans la même mesure l'esprit de découverte ; mais cette situation ne peut être considérée comme un équivalent et ne resterait pas sans réaction sur la coopération des Puissances Centrales à la civilisation.

Il y a des gens en Allemagne qui donnent à entendre que l'Angleterre ne voudra pas laisser échapper le bon client qu'est l'Allemagne, que par conséquent le mécanisme du trafic commercial contrariera les plans de l'Entente.

Avant la guerre, l'Allemagne importait de l'Empire anglais pour plus de 2 milliards de marks, de l'Angleterre seule pour environ 900 millions de marks et par contre elle exportait dans l'Empire Anglais pour environ 2 milliards de produits fabriqués. L'on trouve ici des matières premières importées en face des produits fabriqués exportés. Mais l'Angleterre s'est rendue si indépendante pour les produits fabriqués qu'elle veut interdire l'importation des marchandises allemandes. La Grande-Bretagne peut y renoncer, puisque les matières premières que

l'Allemagne importait autrefois à son profit de l'Empire Anglais lui parviennent directement. Par contre l'Allemagne ne peut que renoncer difficilement à l'importation anglaise. Près d'un tiers de l'importation allemande en matières premières, spécialement en coton, laine, olives, cuivre, plomb, zinc, bronze fin, tabac, café, riz, thé, cacao vient des Dominions anglais, pendant que les Etats-Unis fournissent la plus grande partie du reste. Les marchandises allemandes importées avant la guerre en Angleterre sont : la potasse, les étoffes de couleur et le sucre. Le fait que la Grande-Bretagne a adapté ses besoins en étoffes de couleur à la situation créée par le déficit des produits fabriqués allemands provient de ce que cette Puissance croit pouvoir fermer ses frontières aux marchandises allemandes. Il reconnaît, qu'en ce qui concerne le sucre, l'Angleterre peut s'approvisionner suffisamment à Cuba et à la Jamaïque. Reste la potasse qui seule peut permettre à l'Allemagne de remédier à cet état de choses, mais malheureusement, dans l'ensemble du commerce d'exportation avec l'Empire anglais, l'exportation allemande de potasse figure seulement pour 1/2 %. Il conclut donc, qu'en ce qui concerne l'Angleterre, l'Allemagne ne peut contrarier les plans de l'Entente par la puissance des besoins réciproques. Il faut, d'après Erzberger, si l'on veut exprimer clairement la situation dans laquelle l'Entente veut plonger les Puissances Centrales, reconnaître qu'on veut empêcher l'accès sur le territoire de ces dernières des matières les plus importantes : de la laine, du cuir, du coton.

Mais l'homme d'Etat allemand croit que les Puissances Centrales verront le danger le plus pressant disparaître par suite des décisions de paix imposées par elles en Orient. (N'oublions pas que ce livre a été écrit en 1918 au moment

des traités de Brest-Litowsk et de Bukarest.) Pourtant cet état de choses contraint les Puissances Centrales à devancer de la même manière d'Entente en Orient pour l'organisation économique. On en arriverait à continuer la guerre. Erzberger en vient alors à déclarer que, si le but de l'humanité est le bien-être des peuples et leur développement pacifique dans la solution des devoirs particuliers et communs et que si, après cette guerre, il doit y avoir de nouveau la paix, on doit empêcher la guerre économique. Il soutient qu'une des conditions essentielles pour une communauté des Etats dans le Droit est la renonciation solennelle à la guerre économique, parce que cette dernière précipiterait de nouveau les peuples, dans un temps plus ou moins éloigné, dans des guerres de longue durée. L'Entente devrait renoncer à ses intentions économiques de boycott, ce qui permettrait aux Puissances Centrales de renoncer à leur organisation défensive ainsi qu'à leur situation privilégiée en Orient, tout en apportant comme présent dans la Ligue des Nations la surépreuve des paix de Brest-Litowsk et de Bukarest. Erzberger trouve que, dans l'avenir, on ne peut construire une véritable réglementation que sur l'égalité des droits dans le monde économique, c'est-à-dire sur le principe de la Porte Ouverte et de la nation la plus favorisée. Une telle réglementation n'empêcherait aucun Etat d'établir une protection douanière. On ne doit pas intervenir dans les rapports internes d'un Etat, même en matière économique, mais on doit parvenir à établir l'égalité de droits de tous les Etats en face d'un Etat. Le seul moyen de reconstruire le monde et de maintenir la paix durable que n'a pu établir l'épreuve des charges supportées par les Puissances, c'est d'arriver à ce qu'un ou plusieurs Etats ne soient pas

lésés par les autres ou ne soient pas exclus de l'ouverture économique de domaines pleins d'importance économique. Erzberger est convaincu, qu'étant donnée l'importance des questions économiques dans la vie internationale, l'économie politique prend un grand sens unificateur.

Les affaires, le commerce amènent les sympathies, le rapprochement entre les nations si celles-ci sont placées sur la même base. Erzberger trouve que la force économique joue un grand rôle pour la réconciliation des peuples dans l'hypothèse d'un arrangement des différends qui présentent un caractère offensant et qui peuvent porter préjudice. L'égalité économique comprendrait aussi l'égalité des tarifs pour le trafic ainsi que l'égalité des droits dans l'établissement et la pratique du commerce. Il pense que la clause de la nation la plus favorisée et la liberté économique entre les Etats contractants sont solidement établies dans la convention de paix allemande-ukrainienne, dans la convention économique russo-allemande et dans la convention additionnelle politico-économique roumano-allemande. (N'oublions pas qu'il a écrit son livre en 1918.)

Erzberger déclare, qu'après la conclusion de la paix, règnera entre toutes les Puissances une grande rivalité pour se procurer les matières premières du monde. Si l'on introduit l'égalité économique des droits, les peuples vont chercher réciproquement à l'emporter l'un sur l'autre pour satisfaire leur faim de matières premières. Etant données les craintes conçues par les nations en ce qui concerne les affaires extérieures et la préoccupation réciproque des nations touchant le traité de paix, il faut compter que les Etats appartenant aux groupes particuliers des Puissances — sans que cela ait

besoin d'être érigé en système — chercheront à se surpasser réciproquement et que par suite la liberté commerciale et la liberté des rapports pourront être lésées dans la pratique. Erzberger propose, pour empêcher les inégalités résultant entre les peuples des différences de provisions alimentaires et d'une concurrence économique réciproque poussée certainement à l'extrême, de faire partager entre les Etats l'excédent des matières premières par une Commission internationale de répartition, de manière à donner satisfaction aux besoins particuliers des Etats d'après une clef prenant pour base l'importation en 1913, la dernière année de paix. On doit aller si loin dans cette voie que les Etats, dans lesquels existe un complet dénûment en ce qui concerne l'une ou l'autre des matières premières par suite de la guerre économique, doivent se voir tout particulièrement allouer au delà de la quotité de la clef en produits complètement ou à demi-fabriqués, dans la mesure où existe une possibilité de compensation. On peut imaginer cette mesure pour une durée de dix ans et, après cette période de temps, remplacer le contingent fixé pour la répartition de matières et les déterminer par le commerce libre de ces mêmes matières premières. L'homme d'Etat allemand soutient que, pour faciliter le rétablissement de la situation économique, on doit dans les différents pays instituer des prêts mutuels sur le change valables pour dix ans ; ce sera un des plus sûrs auxiliaires de la paix économique. Il croit que ces mesures faciliteront la reconstruction de l'humanité civilisée et empêcheront qu'on établisse dans les différents Etats une spéculation effrénée et une exploitation démesurée des classes populaires les plus pauvres. Il prétend que ces prêts sont une pierre de touche pour montrer que, dans la nouvelle Ligue des Nations, la bonne volonté est vraiment sincère.

Si l'on veut que la vie économique des peuples soit de nouveau dirigée dans des voies normales sur la base de l'égalité économique des droits et de la liberté du commerce, on doit penser à un développement dans lequel on donnera un grand rôle en partage au mouvement économique pour augmenter le rapprochement entre les peuples et écarter les guerres. Plus les différentes sphères d'un Etat seront économiquement intéressées à prendre des mesures en ce qui concerne l'économie d'un autre Etat, plus règnera chez elles l'effort d'éviter tout ce qui peut mettre d'emblée en question la prospérité de cette économie, c'est-à-dire la guerre. Il rappelle qu'Arnold Rechberg a tout particulièrement, sous ce rapport, formulé la proposition d'un échange d'actions entre ressortissants ou entre groupes industriels d'Etats différents. On peut, par exemple, fait observer Erzberger, imaginer que les grandes entreprises de navigation échangeront réciproquement jusqu'à 49 %, que l'Allemagne garantira à l'Angleterre et aux Etats-Unis une participation analogue au monopole mondial allemand des entrepôts de potasse en échange d'une participation à la production de l'huile ou à l'exportation du coton. Un Syndicat allemand des charbons n'est pas impossible, puisqu'il y a déjà l'Union internationale de l'acier. Il est convaincu qu'une telle pénétration de la vie économique sera la source d'une grande richesse pour les intérêts et une garantie de premier ordre contre le retour pour les peuples d'une nouvelle catastrophe. Même dans la vie économique, les Puissances rivales auraient intérêt à prospérer ensemble toutes les deux, et il ne peut en résulter de danger pour la vie nationale particulière. L'homme d'Etat allemand rappelle que l'administration en commun pour les ressortissants des différents

Etats existait déjà avant la guerre et que l'Allemagne et l'Angleterre ont dirigé vers elle leurs efforts, par exemple dans l'ouverture en commun des champs de pétrole de Mésopotamie. Cette manière de faire pourrait se recommander tout particulièrement pour l'ouverture des colonies. Le travail en commun du capital dans les différents pays, sa construction et son extension en ce qui concerne les objets réciproques du commerce et de l'industrie importants pour la vie, feraient œuvre de consolidation dans le cadre d'une Ligue des peuples. Avec la tendance solidaire qui ferait de cette manière entrer le grand capital dans la Ligue des Nations devrait se faire parallèlement pour le même but la création de liens dans le domaine social politique. La réglementation internationale de la protection des travailleurs, du droit des travailleurs et tout particulièrement de l'assurance des travailleurs contribuerait pour beaucoup à la garantie de la paix et protégerait les Nations contre le prêt à usure. On devrait s'occuper pour toute la vie industrielle de l'établissement international de la liberté du dimanche et du samedi après-midi, d'une journée de travail provisoirement de dix heures, d'une interdiction de travail pour les femmes mariées et de la protection des enfants. Constatons actuellement la tendance presque générale à la journée de huit heures et à la semaine anglaise pour les ouvriers. Erzberger est d'avis que les grandes réclamations que la guerre a amenées dans tous les pays, spécialement pour les travailleurs et les femmes, font songer à établir des mesures coercitives pour le travail dans les fabriques et des contrôleurs pour empêcher toute contrainte dans le travail. On doit remédier à la destruction de la famille et à l'abandon des intérêts d'ordre plus élevé qui sont causés par le temps

excessif de travail. La reconstruction de la société humaine doit commencer à la famille.

Il préconise, pour atteindre plus facilement ce but, l'après-midi libre du samedi et le repos du dimanche comme en Angleterre. Dans ce principe on peut trouver une force morale plus large que dans la Ligue des Nations — spécialement pour tous les opprimés et les masses populaires qui ont à fournir un dur travail.

CRITIQUE

Nous admettons avec Erzberger que le postulat de la liberté des mers a pour but la reconnaissance et l'exécution pratique à tout moment de la liberté du trafic commercial sur la haute mer. Mais nous ne croyons pas, comme lui, qu'il soit possible d'écarter le droit de prise et le droit de blocus, car il y a certaines marchandises qui, dans une guerre maritime, doivent être considérées comme contrebande de guerre, et on ne peut supprimer le droit de prise et le droit de blocus que si, grâce à la Ligue des Nations et au système de l'Arbitrage et de la Conciliation Obligatoire, on arrive à faire disparaître complètement la guerre maritime. Nous ne pensons pas davantage que, dans l'état actuel des choses, — mais peut-être cela sera-t-il possible plus tard avec la Ligue des Nations — on puisse garantir la propriété étrangère des ressortissants d'un Etat contre tout empiètement d'un autre Etat. Sans doute, l'idéal serait, comme le préconise l'homme d'Etat allemand, que toute guerre économique disparaisse de la mentalité des Etats civilisés et que le commerce et la propriété privée puissent, comme les personnes civiles, rester dans

chaque situation et dans toutes les circonstances en dehors de toute atteinte, mais cela ne pourra se produire quand la Société des Nations aura réussi à s'établir, mais seulement quand elle sera parvenue à un certain stade de stabilité et de développement. Dans tous les cas, nous croyons, comme l'ancien ministre des Finances allemand, qu'on doit proscrire toute guerre économique en temps de paix et qu'on doit pour cela admettre et mettre à exécution le principe de l'égalité économique entre les peuples. Nous approuvons complètement son opinion que le principe de la Porte Ouverte doit, par une convention internationale, devenir dans toute son étendue l'étoile conductrice de la vie nationale économique. Nous sommes de son avis quand il dit que ce postulat a, par suite de l'immense débit des matières premières et de toutes les valeurs économiques pendant la guerre, une importance fondamentale pour la paix future. Nous trouvons, comme Erzberger, qu'on ne doit pas voir des Etats particuliers se garantir réciproquement leurs produits et les richesses des pays peu exploités. Nous l'approuvons de dire qu'après cette guerre on doit donner à tous les Etats le même droit sous les mêmes prescriptions d'acheter là où il y a quelque chose à vendre et de vendre là où l'on trouve des gens désireux d'acheter.

C'est très justement que l'homme d'Etat allemand fait remarquer que, pendant que les Etats civilisés se reconnaissaient en général avant la guerre, dans des conventions commerciales réciproques, l'égalité de droits économiques et la liberté commerciale, il y avait cependant des domaines exclus de ce principe. Il rappelle avec raison la convention russo-anglaise sur la Perse du 31 août 1907, qui partageait la Perse,

pour l'exploiter, en deux parties : la sphère d'intérêts russe et la sphère d'intérêts anglaise, et la position prise, pendant la guerre, en Chine par le Japon, malgré les traités que ce pays avait conclus avec les Grandes Puissances sur l'intégrité économique de la Chine. Mais nous ne partageons pas l'opinion d'Erzberger quand il insinue que, malgré la convention franco-allemande du 4 novembre 1911 sur le Maroc établissant dans ce pays le principe de la Porte Ouverte, la France a cherché à utiliser ce principe à son profit. Par contre, nous reconnaissons avec lui que la législation douanière du Canada privilégie les marchandises britanniques, et que la France ayant établi des droits de douane plus élevés sur les marchandises étrangères que sur les marchandises françaises, a obligé ainsi ses colonies à prendre en première ligne les produits français. Erzberger a raison de dire qu'il existait avant la guerre des rapports heurtant directement le principe de la Porte Ouverte, celui de l'égalité économique de toutes les nations en face d'une nation. Nous pensons, comme lui, que l'établissement de droits de douane ne constitue pas l'essentiel. Sans doute la législation douanière peut être d'une grande importance financière pour un Etat particulier, et le fait de décider sur la protection douanière et le libre échange est une partie essentielle de l'indépendance interne des Etats. Mais nous trouvons, comme lui, que de telles mesures et aussi la constitution d'une Union douanière entre plusieurs Etats sont en désaccord avec le principe de la Porte Ouverte, même en supposant qu'on n'admette aucun traitement douanier différentiel à l'égard des autres Etats. Nous partageons l'opinion de l'homme d'Etat allemand que le système de la clause de la nation la plus favorisée est étroi-

tement lié au principe de la Porte Ouverte. Nous croyons, par contre, qu'il a tort de dire que les décisions de la Conférence économique de Paris ont eu pour but de continuer la guerre économique après la paix et feront échouer la réalisation de l'égalité économique entre toutes les nations. Nous sommes convaincus que les mesures passagères, comme la suppression de la clause de la nation la plus favorisée, pendant un certain nombre d'années, à l'égard des Puissances Centrales et l'assujettissement de leur commerce à un traitement particulier, et les mesures permanentes ayant pour but d'assurer l'indépendance des Alliés à l'égard de ces mêmes Puissances, dont il a été question dans la Conférence économique de Paris, n'ont pour but que de protéger les autres pays contre les procédés commerciaux parfois déloyaux qu'on a constatés chez les Puissances Centrales, spécialement chez l'Allemagne, avant la guerre. Nous admettons cependant que l'Angleterre a été parfois un peu loin pour se protéger et en a profité pour chercher à s'octroyer dans certains domaines de production un véritable monopole. Erzberger signale très justement comment l'Allemagne s'est défendue pendant la guerre contre les mesures restrictives prises à l'égard de ses transactions commerciales, par l'économie de remplacement. Il admet, et nous sommes de son avis, que l'Angleterre a prouvé pendant la guerre qu'elle saurait se passer de l'Allemagne et pouvait parfaitement éviter d'en être tributaire pour le sucre et les matières colorantes. Mais nous croyons très exagérée son affirmation que l'Entente veut empêcher l'accès sur le territoire des Puissances Centrales des matières premières les plus importantes : laine, cuir et coton. D'après nous, l'Entente veut seulement rendre impossible l'accaparement de ces matières

premières par l'Allemagne, et l'on peut dire sans injustice que les procédés commerciaux de l'Allemagne d'avant la guerre justifient l'adoption par l'Entente de cette ligne de conduite. Erzberger prétend que cet état de choses contraint les Puissances Centrales à devancer de la même manière l'Entente en Orient pour l'organisation économique. Nous avons expliqué pourquoi l'Entente était justifiée d'agir comme elle a semblé vouloir le faire à l'égard des Puissances Centrales. Nous trouvons par conséquent que l'opinion manifestée par Erzberger doit mettre en garde les Puissances de l'Entente contre les manœuvres diplomatiques et commerciales de l'Allemagne en Orient et spécialement en Russie. Nous croyons pourtant, comme lui, que si on veut faire régner la paix, il faut empêcher la guerre économique, mais cela ne veut pas dire qu'il ne faille prendre aucune précaution contre les manœuvres commerciales de l'Allemagne dont les Puissances de l'Entente ont tant souffert avant cette dernière guerre. Sans doute, comme il le soutient, l'Entente doit renoncer à ses intentions économiques de boycott, mais il faut pour cela que l'Allemagne renonce à employer ses procédés déloyaux d'avant-guerre dans le commerce international. Alors on pourra, comme le demande l'homme d'Etat allemand, après que l'Allemagne aura donné des gages de sa bonne foi, construire une véritable réglementation en se basant sur l'égalité des droits dans le monde économique, c'est-à-dire sur le principe de la Porte Ouverte et de la nation la plus favorisée. Nous pensons, comme lui, qu'on ne doit pas intervenir dans les rapports internes d'un Etat, même en matière économique, et que l'on doit parvenir à établir l'égalité de droits de tous les Etats en face d'un Etat. Nous admettons, avec l'ancien ministre des

Finances allemand, qu'on ne peut reconstruire le monde bouleversé par la guerre et maintenir une paix durable, que si l'on arrive à ce qu'un ou plusieurs Etats ne soient pas lésés par les autres ou ne soient pas exclus de l'ouverture économique de domaines pleins d'importance économiquement. Nous croyons, comme lui, que, vu le rôle des questions économiques dans la vie internationale, l'économie politique prend un grand sens unificateur. Nous trouvons qu'il a raison de dire que les affaires, le commerce amènent les sympathies, le rapprochement entre les nations, si celles-ci sont placées sur la même base. Nous sommes de l'avis d'Erzberger quand il soutient que l'égalité de droits économique doit comprendre l'égalité des tarifs pour le trafic, ainsi que l'égalité des droits dans l'établissement et la pratique du commerce. Il déclare avec raison, qu'après la conclusion de la paix, il faut s'attendre à une forte compétition pour les matières premières du monde entier ; nous en avons la preuve dans ce qui se passe actuellement, et c'est un facteur important de la situation économique actuelle qui est si complexe. Nous pensons, comme il le dit, que, si l'on introduit l'égalité économique, les peuples vont chercher réciproquement à l'emporter l'un sur l'autre pour satisfaire leur faim de matières premières. L'homme d'Etat allemand propose, pour empêcher les inégalités résultant entre les peuples des différences de provisions alimentaires et d'une concurrence économique réciproque, de faire partager entre les Etats l'excédent des matières premières par une Commission internationale de répartition et nous n'avons rien à objecter contre sa proposition, mais là où nous différons d'opinion avec lui, c'est quand il prétend qu'on doit donner satisfaction aux besoins

particuliers des Etats d'après une clef prenant pour base l'importation de 1913, la dernière année de paix. Toutefois nous reconnaissons qu'il faut venir en aide, en fournissant un stock important de matières premières, aux Etats dans lesquels existe un complet dénûment par suite de la guerre économique qui vient d'avoir lieu, mais nous ne croyons pas, comme lui, qu'il soit nécessaire pour cela d'allouer aux Etats au delà de la quotité de la clef, que nous n'avons d'ailleurs pas admise, en produits complètement ou à demi-fabriqués. Son projet d'établir entre les différents pays des prêts mutuels sur le change valables pour dix ans nous paraît impossible à réaliser, du moins entre tous les pays ; il n'est pas possible actuellement, après cette terrible guerre, que les Puissances de l'Entente consentent à rendre ce service aux Puissances Centrales. L'ancien Ministre des Finances allemand a raison de dire qu'on doit donner un grand rôle au mouvement économique pour empêcher les guerres et augmenter le rapprochement entre les peuples. Nous trouvons chimérique son projet analogue à celui de son compatriote Arnold Rechberg d'un échange d'actions entre ressortissants ou entre groupes industriels d'Etats différents. Nous admettons avec lui que, même dans la vie économique, les Puissances rivales auraient intérêt à prospérer ensemble toutes les deux. Nous trouvons parfaitement justifiée son opinion que le travail en commun du capital dans les différents pays, sa construction et son extension en ce qui concerne les objets réciproques du commerce et de l'industrie importants pour la vie, feraient œuvre de consolidation dans le cadre d'une Ligue des peuples, mais nous croyons que l'association sur ce point des Puissances Centrales avec les Puissances de l'Entente ne pourra se faire

que quand les premières auront montré qu'on peut avoir confiance dans leur fidélité aux engagements contractés et dans leur bonne foi commerciale. Nous sommes tout à fait d'accord avec Erzberger quand il est d'avis que la réglementation internationale de la protection des travailleurs, du droit des travailleurs et tout particulièrement de l'assurance des travailleurs, contribuerait pour beaucoup à la garantie de la paix et protégerait les nations contre le prêt d'usure. Nous pensons, comme lui, qu'on devrait s'occuper pour toute la vie industrielle, de l'établissement international de la liberté du dimanche et du samedi après-midi, d'une journée de travail provisoire de dix heures, d'une interdiction de travail pour les femmes mariées et de la protection des enfants. Actuellement on en est arrivé dans presque tous les commerces à l'adoption de la semaine anglaise : huit heures de travail par jour en tenant compte du repos du samedi après-midi. Nous admettons avec lui l'établissement de mesures coercitives pour le travail dans les fabriques et de contrôleurs pour empêcher toute contrainte dans le travail.

L'homme d'Etat allemand a parfaitement raison de soutenir qu'il faut remédier à la destruction de la famille et à l'abandon des intérêts d'ordre plus élevé causés par le temps excessif de travail. Nous préconisons, comme lui, pour atteindre plus facilement ce but, l'après-midi libre du samedi et le repos du dimanche comme en Angleterre. C'est ce qui a lieu, depuis la guerre, comme nous venons de le dire, en France et dans la plupart des pays. (1)

(1) Disons cependant que toutes ces mesures ont été prises un peu hâtivement, en France, tout particulièrement et qu'elles sont une des causes, et non la moins importante, de l'augmentation du coût de la vie.

Règlement des Questions coloniales

La cinquième condition nécessaire pour reconstruire le Droit International est, d'après Erzberger, en s'appuyant sur une Ligue des Nations, une entente entre toutes les Puissances pour le règlement des questions coloniales. Il prétend qu'une condition préliminaire plus générale pour établir solidement la Ligue des Nations est un accord en ce qui concerne les colonies africaines. L'Allemagne a acquis un droit moral à être dotée d'un domaine colonial suffisant, parce qu'elle occupe la première place parmi les nations qui ont le plus contribué à l'ouverture du monde si l'on considère les voyages scientifiques de découvertes de ses nationaux. Alexandre de Humboldt est l'explorateur de l'Amérique du Sud, Richthofen le découvreur scientifique de l'Asie Orientale, Rolfs, Nachtigall, Passarge, Boerth, Emin Pacha Wissmann, etc... ont ouvert le continent noir. L'Allemagne a donc, pour contribuer à l'activité coloniale, un droit de civilisation et un devoir moral ; elle ne doit pas être contrainte à ne déployer son activité qu'à l'intérieur de l'Allemagne, elle doit avoir l'occasion de montrer, à côté des autres nations, la valeur de ses méthodes sur son propre territoire colonial. Une telle concurrence entre les nations civilisées sur le terrain colonial est de la plus grande importance pour le développement et le progrès de l'économie coloniale. Si on a fait dans ces derniers temps du côté anglais la tentative de contester les aptitudes colonisatrices des Allemands, ces affirmations vont contre la vérité et ne poursuivent d'autre but que

de donner un motif apparent à l'annexion des colonies allemandes. Erzberger reconnaît que l'Allemagne a commis des fautes dans sa politique coloniale, mais il trouve qu'elles ne sont pas plus graves que celles des autres Puissances. L'Allemagne s'est efforcée d'écarter toutes les imperfections de son système colonial et pourtant elle est entrée en dernier lieu dans l'histoire coloniale. Là où l'Angleterre dépossédait de leurs colonies, comme aux Indes et dans le Sud-Africain, les Français et les Hollandais, le terrain était déjà travaillé d'avance et l'on avait surmonté le premier stade de la politique coloniale.

On ne peut décrire brièvement tout ce que l'Allemagne a fait pendant ces trente dernières années dans ses colonies pour la paix publique, pour l'administration générale, pour l'amendement et l'arpentage du pays, pour l'exploration météorologique et géologique, pour l'administration de la justice, pour les écoles et les missions, pour l'organisation des routes et des chemins de fer, pour l'élévation agraire, économique et civilisatrice des indigènes. Les gouverneurs allemands ont compris, après l'entrée en fonction de Dernburg, la grande valeur des hommes dans les colonies et ont mis par suite, avant tout, leur effort à y développer l'homme.

Erzberger est d'avis que le secrétaire d'Etat : docteur Solf, a clairement dépeint la pensée directrice de la politique coloniale allemande avant la dernière guerre quand il a déclaré au Reichtag, le 6 mars 1913 : « ...Ces indigènes, Messieurs, sont nos protégés, et le gouvernement allemand a, pour cette raison, l'obligation d'agir suivant leurs intérêts légitimes. Nous ne voulons pas, en effet, exterminer les indigènes, mais les conserver. C'est un devoir de bienséance que nous

avons entrepris en hissant le pavillon allemand dans nos colonies africaines et dans la Mer Pacifique. La pratique de ce devoir est conforme à la prévoyance, elle prouve seule la possibilité d'une politique économique prudente et elle est la base de notre activité allemande nationale...
...Les peuples, avec lesquels le travail de colonisation nous met en contact, ont une civilisation et des manières de voir inférieures aux nôtres, blancs civilisés, parfois très au-dessous des nôtres. Ce n'est pas seulement le devoir de société qui nous incombe à nous comme maîtres et patrons, — non, Messieurs, notre situation comme Etat civilisé nous oblige par les arguments compréhensibles de l'idée mondiale civilisatrice à aider ces peuples et à essayer de leur procurer de meilleures conditions de vie qu'ils n'ont pu s'en donner jusqu'à présent à cause de leurs points de vue étroits et de leur incapacité. Coloniser c'est évangéliser et évangéliser dans le sens le plus élevé de l'éducation vers la civilisation. De même que l'appréciation exacte des impondérables de son propre pays est un des principaux devoirs de l'homme d'Etat dirigeant, de même la colonisation doit s'efforcer sans relâche de rechercher la pensée et le sentiment des indigènes, de l'établir et d'organiser d'après cela sa méthode de travail. Et, Messieurs, ses travaux sont nombreux et variés. Les indigènes sont ignorants, — ils doivent être instruits. Ils sont paresseux — ils doivent apprendre à travailler. Ils sont sales — ils doivent apprendre la propreté. Ils sont malades avec toutes sortes d'infirmités — ils doivent être guéris. Ils sont sauvages, cruels et superstitieux — ils doivent être calmes et éclairés. Il y a tout à organiser, Messieurs : ce sont de grands enfants qui ont besoin d'éducation et de direction. »

L'Allemagne, prétendue si militaire, a renoncé sur le continent noir à tout militarisme, confiante dans la solidarité de la race blanche et dans les conventions des actes internationaux du Congo, et s'est limitée à établir des forces de police, pendant que la France, prétendue démocratique, introduisait en Sénégambie le devoir général de défense et préparait des levées d'hommes toujours croissantes dans le nord de l'Afrique. L'Allemagne est, avec la Hollande, le seul Etat colonial qui n'a pas introduit, soit dans le service des douanes de la colonie, soit dans celui de la mère-patrie avec les colonies, une situation privilégiée pour la mère-patrie. La France, dit-il, a assimilé au point de vue de la politique douanière, l'Algérie et une partie de ses colonies. Pour les colonies françaises restantes nous trouvons des droits protecteurs établis en faveur des colonies dans la mère-patrie qui peuvent s'élever jusqu'à 38 % des droits normaux. L'Angleterre aussi profite de droits privilégiés qui vont jusqu'à 33 % des droits normaux dans ses colonies qui s'administrent elles-mêmes. L'Espagne, l'Amérique, le Portugal travaillent de la même façon avec des droits différentiels. L'homme d'Etat allemand signale l'emploi de moyens plus étendus pour favoriser la mère-patrie dans ses rapports avec ses colonies. Ce sont les subventions à la navigation sans contre-obligations, le remboursement des droits (dans la traversée du canal de Suez) au commerce national et en outre des droits d'exportation sur les marchandises qui ne sont pas dirigées sur la mère-patrie. Il soutient que la politique économique allemande ne connaît pas ces mesures pour favoriser son propre commerce colonial et son propre trafic. Elle ne poursuit pas le moins du monde une colonisation à la manière forte, mais au contraire d'une

manière continue une politique à la manière douce. Il prétend que son pays est libre de tout « mercantilisme », c'est-à-dire du militarisme dans le domaine de l'économie politique. Les Anglais eux-mêmes reconnaissent les aptitudes colonisatrices des Allemands. Ils étaient pour cette raison disposés, encore peu de temps avant la guerre, à abandonner à l'Allemagne la plus grande partie des colonies portugaises dans la convention que leur gouvernement discuta avec l'ambassadeur allemand Lichnowsky. Erzberger déclare que l'Allemagne ne peut, sans déshonneur, consentir à être exclue du rang des Puissances colonisatrices. Si l'Allemagne était rayée du rang des Etats coloniaux, cela signifierait pour elle une dégradation morale et une considération morale et civilisatrice inférieure à celle d'Etats comme le Portugal. C'est pour cette raison que le maintien du domaine colonial allemand est en première ligne pour l'Allemagne, en tant que peuple civilisé, une question d'honneur national et d'égalité de droits avec les autres nations européennes. En deuxième ligne la question des colonies est du plus grand intérêt pour la paix entre l'Allemagne et les autres peuples. Pendant que l'Angleterre, la France et l'Amérique possèdent presque une autarchie économique, c'est-à-dire peuvent suffire par leur propre pays et par leurs colonies à tous leurs besoins économiques, l'Allemagne est, sous ce rapport, dans une situation inférieure. L'Allemagne doit faire venir presque tous les produits coloniaux d'autres pays qui en sont les propriétaires : le café du Brésil, le coton des Etats-Unis et de l'Egypte, les fourrages des Etats-Unis, du Cap et de l'Algérie, le riz et le thé de la Chine et de l'Asie Orientale, le tabac de l'Asie Occidentale et du Brésil, etc... Pour cette raison une grande partie de l'argent allemand s'en

va à l'étranger. Déjà, longtemps avant la guerre, le bilan commercial allemand était passif. C'est pour cette raison que l'Allemagne fut contrainte à une augmentation considérable de sa production industrielle et c'est cet accroissement qui inspira des soucis aux fabricants étrangers et contribua pour une part importante à produire une prévention contre l'Allemagne à l'étranger. L'homme d'Etat allemand pense que la renonciation presque totale de l'Allemagne à une expansion coloniale devait la conduire à une augmentation de son expansion commerciale, dont les autres nations avaient d'une façon permanente l'invasion devant les yeux, ce qui leur fournissait l'occasion de pousser un cri d'alarme sur le « péril allemand dans leur propre maison » et leur donnait l'opinion que l'Allemagne était en train de conquérir la domination mondiale économique qui devait avoir la domination politique pour conséquence. Les autres pays ne voulaient pas voir que l'expansion coloniale de l'Allemagne était précisément la conséquence de la renonciation de l'Allemagne à un impérialisme colonial. Il déclare donc que c'est l'intérêt de la paix mondiale que l'Allemagne soit dotée d'un plus grand domaine colonial. Ce n'est que si l'Allemagne obtient un champ propre pour exercer sa puissance économique et pour garantir ses conditions essentielles d'existence, que la concurrence pacifique de l'Allemagne, qui est une vraie gageure, agira d'une manière moins forte et moins gênante sur les marchés mondiaux. Erzberger trouve que, pour réaliser ce but, il est nécessaire de procéder à un nouveau partage du domaine colonial africain ; cela n'est pas seulement nécessaire dans l'intérêt de la paix, mais encore dans celui de la justice politique. Il donne la statistique suivante pour montrer dans quelle infime mesure le

domaine colonial allemand s'est accru de 1871 à 1916 en proportion de l'expansion coloniale des autres Etats :

	Nombre en kilomètres		Nombre des habitants	
	1871	1916	1871	1916
Angleterre.	20.459.000	29.760.000	159.750.000	374.689.000
Russie	14.901.000	17.166.000	5.500.000	32.229.000
Portugal ..	1.917.000	2 090.000	3.873.000	7.400.000
Pays-Bas..	1.775.000	2.045.000	22.453.000	38.053.000
France....	1.206.000	10.552.000	6.469.000	55.190.000
Espagne...	303.000	232.000	6.500.000	220.500
Amérique..		307.000		964.000
Italie		1.584.000		1.300.000
Allemagne.		2.913.000		16.000.000
Belgique ..		2.382.000		20.000.000
Japon.....		332.000		13 575.000

Erzberger est d'avis que cette égalisation entre les peuples coloniaux doit, suivant une expression de l'allemand Solf, être créée « par une égalisation pacifique » et tout particulièrement d'après les capacités colonisatrices, les besoins et la grandeur des Etats européens. Il rappelle un discours au Reichtag du 20 août 1918 dans lequel il disait : « La courte histoire de nos colonies montre que nous ne voulons pas poursuivre et que nous n'avons pas poursuivi une politique agressive en Afrique ou dans la Mer Pacifique. Nous ne cherchons pas à conquérir la prédominance ou un pouvoir supérieur, nous voulons seulement établir une certaine égalisation entre les Etats coloniaux.

« Nous désirons une réglementation des questions coloniales d'après le principe que la possession coloniale doit être conforme aux forces économiques des nations européennes et au mérite qu'elles ont montré dans l'histoire pour protéger les

peuples qui leur étaient confiés. L'aptitude économique seule n'est pas un titre suffisant. Coloniser cela veut dire évangéliser. Les Etats qui se sont efforcés avant la guerre d'agir d'après ce principe, qui ont aussi respecté l'humanité dans les gens de couleur, ont acquis le droit moral d'être des Puissances Coloniales. »

L'homme d'Etat allemand prétend que l'Allemagne s'était acquis ce droit avant la guerre. Le Portugal avec ses 6 millions d'habitants, la Belgique avec ses 7 millions et demi possédaient en 1912 des colonies, le premier de 9 millions et demi, la deuxième de 15 millions d'indigènes, tandis que l'Allemagne avec ses 70 millions d'habitants n'avait sous sa domination que des colonies comprenant 16.000.000 d'indigènes. Les Portugais sont à peine en situation de cultiver leur propre pays si fertile, pendant que les Belges, malgré leurs aptitudes industrielles, ne peuvent administrer un domaine qui, comme le Congo, n'est pas moins de 80 fois grand comme la mère-patrie. La France, qui pourrait bien nourrir un nombre double d'habitants, a une partie fertile de son territoire souvent transformée en forêts et en prairies parce qu'on y manque d'habitants (1) ; et pourtant la France possède des colonies qui sont trois fois aussi grandes en étendue que celles de l'Empire Allemand surpeuplé. La disproportion est bien plus grande encore entre l'Angleterre et l'Allemagne. Les possessions anglaises hors d'Europe sont en superficie dix fois, en hommes, trente fois aussi grandes que celles de l'Allemagne. Pour constater l'injustice qui existe actuellement dans la ré-

(1) Inutile de discuter ici cette affirmation de M. Erzberger, contentons-nous de dire qu'elle est très exagérée.

partition des colonies, il n'y a qu'à considérer le tableau suivant :

10 Portugais disposent de plus de 3 kilomètres carrés de pays colonial et de 15 indigènes.

10 Belges de plus de 2 kilomètres carrés 1/2 de pays colonial et de 19 indigènes.

10 Français de plus de 2 kilomètres carrés 1/2 de pays colonial et de 16 indigènes.

10 Anglais de plus de 7 kilomètres carrés 1/2 de pays colonial et de 95 indigènes.

10 Allemands de plus de 0 kilomètre carré 3 de pays colonial et de 2 indigènes.

Les Portugais sont ainsi en territoire 10 fois, en indigènes 8 fois aussi bien nantis que les Allemands.

Les Français sont en territoire 8 fois, en indigènes 8 fois aussi bien nantis que ces derniers.

Les Anglais sont en territoire 25 fois, en indigènes 47 fois aussi bien nantis que les Allemands.

Si l'Allemagne obtenait par la livraison du Sud-Ouest africain à ses colonies actuelles les colonies portugaises et belges de manière à constituer un Empire centre-africain, 10 Allemands ne disposeraient que de 1 Kmq de pays colonial et de 3 indigènes. (Il s'agit bien entendu de la situation d'avant guerre ; l'Allemagne n'avait pas alors perdu son domaine colonial). La France, dit-il, dépasserait toujours l'Allemagne 2 fois et demie en territoire et 5 fois en indigènes et l'Angleterre 7 fois et demie en territoire et 32 fois en indigènes.

Erzberger trouve que, pour parvenir à une entente sur l'Afrique, où il y a à créer de grands domaines coloniaux cohérents, on doit neutraliser « le continent noir ». Il prétend que l'intérêt commun de la race blanche et le bien-être des peuples noirs exigent impérieusement qu'on ne jette pas à

nouveau sur le continent africain le brandon de la guerre. Il ajoute que les prescriptions des Actes du Congo sur la neutralité qui, à son avis, ont malheureusement été violées par l'Entente, doivent être étendues à toute l'Afrique. Le continent obscur doit devenir la partie du monde de l'éternelle paix ; il faut interdire pour ce motif la militarisation de la population. Il déclare que les peuples de l'Afrique doivent être les enfants de la Ligue des Nations, que conduire ces enfants à la guerre serait un crime criant à l'égard de la Providence et que ce n'est qu'en y évitant les batailles, qu'on peut y réparer le crime capital commis en Afrique durant la guerre mondiale.

CRITIQUE

Erzberger soutient que la cinquième condition nécessaire pour reconstruire le Droit International est, en s'appuyant sur une Ligue des Nations, une entente entre toutes les Puissances pour le règlement des questions coloniales et tout particulièrement une entente en ce qui concerne les colonies africaines. Il déclare ensuite que l'Allemagne a acquis un droit moral à être dotée d'un domaine colonial suffisant. Cette entente dont parle l'homme d'Etat allemand, existe bien à notre avis, bien que ce dernier professe une opinion contraire. C'est bien dans ce but, et tout spécialement pour la répartition des territoires de l'Afrique, que Bismarck a réuni en 1885 une Conférence à Berlin qui, tout en procédant à l'institution de l'Etat neutre du Congo, a ensuite permis à l'Allemagne d'obtenir sa part en Afrique par l'acquisition du Cameroun, du Togo, de l'Ouest-Africain allemand et ensuite de la colonie de l'Est-

Africain (1). Si, à la suite de sa défaite dans la guerre mondiale, l'Allemagne a perdu toutes ses colonies et spécialement celles d'Afrique, elle n'a qu'à s'en prendre à elle-même, puisqu'elle a voulu cette guerre sanglante qui a duré près de cinq ans et qui a amené sa radiation du nombre des Puissances Coloniales. Mais au moment où l'ancien ministre des Finances de la République Allemande a écrit son livre, en 1918, on ne pouvait encore prévoir l'écrasement de l'Allemagne qui devait se produire quelques mois plus tard, et pourtant Erzberger trouve insuffisante la part de sa patrie à cause de son œuvre de découvertes coloniales et de civilisation, spécialement en Afrique. Nous pouvons lui répondre que la France et l'Angleterre ont conquis leur domaine colonial dans le monde et spécialement en Afrique après plus d'un siècle d'efforts et de luttes sanglantes. Il n'est donc pas possible, à notre avis, de revenir sur cette répartition coloniale obtenue à la suite de tant de sang répandu et de luttes diplomatiques. L'Allemagne n'avait qu'à s'y prendre à temps pour acquérir dans le monde, et tout particulièrement en Afrique, un domaine colonial important et en rapport avec sa population et son développement économique et à ne pas considérer, comme on le faisait à l'époque bismarckienne, que toutes les possessions coloniales, si belles fussent-elles, ne valaient pas les os d'un grenadier pomérânien. On ne peut maintenant revenir sur le partage qui s'est effectué entre les Puissances européennes à la suite de leurs laborieux efforts personnels, surtout après l'horrible guerre qui

(1) Les plaintes de l'Allemagne que les autres Puissances Coloniales ont tout pris ne sont pas fondées ; ce pays avant la guerre a eu sa part, quand après la chute de Bismarck, il a compris l'intérêt qu'il y avait à coloniser.

s'est déchaînée par la faute de l'Allemagne et de ses Alliés et qui a causé tant de deuils et de ruines dans le monde entier. (1) Une autre critique faite par Erzberger s'adresse aux levées militaires faites par la France pour la guerre sur le continent noir. Nous répondrons que l'Allemagne a utilisé aussi les noirs pour défendre le Cameroun, le Togo, l'Ouest-Africain et l'Est-Africain, et si elle ne les a pas employés comme nous autres Français dans la guerre continentale, c'est parce que d'une part elle n'a pu organiser leur recrutement que d'une façon limitée à cause de la façon barbare dont elle traitait les indigènes, et que, d'autre part, l'Angleterre exerçant l'hégémonie sur mer, elle n'a pu transporter aucune troupe noire en Europe.

L'homme d'Etat allemand nous adresse une autre objection ainsi qu'à l'Angleterre : celui du traitement préférentiel établi au point de vue douanier par les deux pays dans leurs colonies au profit de la mère-patrie et réciproquement à l'avantage des colonies dans la mère-patrie. Il prétend que l'Allemagne est, avec la Hollande, le seul Etat colonial qui n'a pas introduit, soit dans le service des douanes de la colonie avec la métropole, soit dans celui de la mère-patrie avec les colonies, une situation privilégiée pour la mère-patrie ou les colonies. Il serait, à notre avis, facile de démontrer que la Hollande et l'Allemagne ont agi ainsi parce que c'était leur intérêt commercial, et que si l'Angleterre, la France et les autres Puissances ont opéré différemment, c'est parce que leurs intérêts commer-

(1) Que dirait Erzberger, s'il écrivait actuellement son livre. L'Allemagne a perdu toutes ses colonies. C'est, à notre avis, son châtimement pour avoir été l'instigatrice de la sanglante guerre que nous venons de subir.

ciaux et économiques étant différents de ceux des deux premières Puissances, elles devaient adopter d'autres procédés en matière douanière.

Erzberger soutient ensuite que l'Allemagne ne peut, sans atteinte à son honneur, être exclue du rang des Puissances colonisatrices et que d'ailleurs la question des colonies est du plus grand intérêt pour la paix entre son pays et les autres peuples. Nous trouvons qu'on aurait pu discuter cette question avec impartialité si l'Allemagne n'avait pas fait cette guerre injuste et si elle n'avait pas maltraité ses sujets indigènes, mais qu'actuellement et pour les deux raisons que nous venons d'indiquer, c'est impossible. Erzberger déclare que c'est par manque de domaine colonial que l'Allemagne a été contrainte à un accroissement considérable de sa production industrielle et que cela a causé des inquiétudes aux fabricants étrangers et a contribué pour une part importante à produire une prévention contre son pays à l'étranger. Nous ne sommes pas de cet avis. Nous sommes persuadés que ce qui a suscité l'inquiétude et la prévention des Puissances européennes vis-à-vis du développement commercial de l'Allemagne, ce sont la plupart du temps les procédés déloyaux employés en matière commerciale par certains des commerçants allemands et aussi, il faut le dire, parfois par le gouvernement allemand lui-même. L'homme d'Etat allemand dit enfin que les autres pays n'ont pas voulu voir que l'expansion coloniale de l'Allemagne était précisément la conséquence de la renonciation de la part de son pays à un impérialisme colonial. Il oublie que, si sa patrie avait eu le même domaine colonial que la France ou l'Angleterre, elle aurait probablement aussi pratiqué l'impérialisme et que, si elle a agi différemment, c'est parce que

ses intérêts commerciaux et économiques étaient tout différents de ceux de l'Empire de Grande-Bretagne et de la République Française.

Erzberger ajoute ensuite que c'est l'intérêt de la paix mondiale que l'Allemagne soit dotée d'un plus grand domaine colonial, qu'alors sa concurrence pacifique agira d'une manière moins forte et moins gênante sur les marchés mondiaux et il trouve que, pour réaliser ce but, il est nécessaire de procéder à un nouveau partage du domaine colonial africain.

Malgré toutes les statistiques données par Erzberger pour montrer que l'Allemagne n'a pas un domaine colonial en rapport avec sa population, sa superficie territoriale et son développement économique en comparaison des possessions appartenant outre-mer aux autres Puissances, nous prétendons qu'on ne peut, pour les raisons déjà données, revenir sur le partage colonial fait dans le monde et spécialement en Afrique. D'ailleurs, vu ce que nous connaissons des procédés commerciaux du gouvernement allemand et des commerçants allemands, nous sommes convaincus, contrairement à l'opinion de l'homme d'Etat germanique, que la concurrence allemande agirait dans ce cas d'une façon encore plus gênante sur les marchés mondiaux. Erzberger croit trouver la solution de toutes ces difficultés dans la création de grands domaines coloniaux cohérents, dans la « neutralisation du continent noir ». Nous avons déjà dit que c'était impossible et que cela n'amènerait pas la suppression des difficultés existantes. Erzberger soutient enfin que les prescriptions des Actes du Congo sur la neutralité violées pendant la dernière guerre par les Puissances de l'Entente doivent

être étendues à toute l'Afrique. Laissant de côté cette question de neutralisation que nous avons discutée, disons seulement que, si la France et l'Angleterre ont agi comme elles l'ont fait au Congo et dans les colonies allemandes avoisinantes, leur attitude était parfaitement justifiée après la violation par l'Allemagne de la neutralité belge. L'Allemagne doit donc, à notre avis, se résigner à la perte de ses colonies ; c'est la juste punition de la guerre injuste qu'elle a imposée au monde.

Protection des États perpétuellement neutres

La sixième condition nécessaire pour reconstruire le Droit International est, d'après Erzberger, tout en constituant une Ligue des Nations, d'assurer précisément, grâce à cette Ligue, la protection des Etats perpétuellement neutres. L'homme d'Etat allemand soutient que, dans une Ligue des Nations, l'idée d'un Etat éternellement neutralisé avec l'hypothèse que cet Etat neutralisé appartient à cette Ligue, n'a plus à proprement parler qu'une signification historique. En effet la Ligue des Nations protège chaque Etat de la Ligue contre les attaques d'un troisième Etat, et puisque l'idée de la neutralité n'est concevable que dans les rapports d'un Etat plus petit avec de grands Etats constituant la Ligue des Nations, il faut reconnaître que les Etats neutralisés deviennent membres de la Ligue des Nations et profitent comme tels de sa protection.

Si c'est la nature de la neutralisation perpétuelle, que, par suite de son obligation, l'Etat neutralisé ne doit pas mener une guerre d'attaque ni s'engager dans des alliances agres-

sives, dans ce cas l'état de neutralisation perpétuelle ne se distingue pas de celui de chaque Etat appartenant à la Ligue des Nations. Erzberger prétend qu'aucun Etat de la Ligue des Nations ne doit, sans être attaqué, recourir aux armes, et que la Ligue des Peuples doit précisément écarter la politique de coalition. De même que les Puissances garantissant la neutralité d'un Etat interviennent dans le cas où il agit agressivement, de même la Société des Nations doit, dans l'avenir, établir le pouvoir organisé des Etats de la Ligue contre tout Etat qui prend des mesures militaires agressives. En ce qui concerne le lien des Puissances garantes de respecter l'intégrité territoriale de l'Etat neutralisé et de la défendre contre chaque Etat, c'est aussi la nature de la Ligue des Peuples que les Etats de la Ligue respectent réciproquement leur intégrité et la protègent en commun contre tout acte de force. La Ligue des Nations doit être la protectrice du Droit. Il faut accepter que les Etats neutres, s'ils accèdent à la Ligue des Nations, malgré leur situation internationale particulière au point de vue du Droit, situation établie par une convention solennelle entre eux et les Puissances garantes, reçoivent la garantie, en partie à cause de leur besoin de protection accru par suite de la possibilité toujours existante de la dissolution de la Ligue des Nations, en partie à cause des besoins des Puissances garantes, de conserver tel quel le règlement conventionnel établi sur des points déterminés, même si ces Etats neutres sont membres de la Ligue des Nations. Il doit en être ainsi parce que, dans l'intérêt européen, certains Etats doivent rester neutres pour empêcher les conflits. L'homme d'Etat allemand pense qu'on arrivera au développement de cette idée avec le temps ; par suite d'une pénétration plus étendue de la pensée

du Droit dans la vie des peuples la neutralisation des Etats disparaîtra forcément à l'intérieur d'une Ligue des Peuples, et on la considérera comme un fait anormal. Toutefois un pareil fait ne se produira pas dans la prochaine période de développement. Erzberger croit qu'il peut se faire qu'un Etat neutralisé n'appartienne pas à la Ligue des Nations et ne jouisse d'une certaine sécurité qu'à cause des conventions avec les Puissances garantes. Si la Ligue des Nations veut être la protectrice du Droit, si la Neutralisation doit être intégrale dans toutes les circonstances, cette Neutralisation doit aussi être protégée par cette Ligue. La Ligue a, en tant qu'institution de Droit, à observer cette prescription : le caractère sacré des conventions et par conséquent à établir des moyens de répression contre chaque offenseur des Etats neutralisés. Si nous voulons, nous Allemands, faire de la garantie de la neutralité une partie essentielle de la Ligue des Nations, nous devons l'interpréter hardiment ainsi : nous devons avoir la conscience de réparer à l'égard de la Belgique le tort que nous lui avons causé durant cette guerre par suite des circonstances. Erzberger est d'avis que la parole du chancelier d'Empire au Reichstag le 4 août 1914 : « L'injustice — je parle ouvertement — l'injustice que nous faisons en agissant ainsi, nous la réparerons aussitôt que notre but militaire sera atteint » était un loyal aveu. Il trouve regrettable que, du côté allemand, on ait cherché tardivement à justifier la violation de la neutralité belge en arguant une dette de la Belgique à l'égard de l'Allemagne. Il reconnaît qu'on n'a pas toujours procédé dans ces tentatives avec l'exactitude et la franchise souhaitables et que les Actes trouvés dans les

Archives belges n'ont pas toujours été discutés d'une manière suffisante par la presse allemande.

On doit d'abord faire ressortir pour éclairer le cas belge, que les Grandes Puissances : Prusse, Autriche, France, Angleterre et Russie s'étaient portées garantes de la neutralité permanente de la Belgique dans des conventions solennelles faites en 1839 « au nom de la Très-Sainte et Indivisible Trinité ». Il ne s'agit donc pas ici de la violation d'une neutralité acceptée suivant la libre volonté des Etats sous une obligation à l'égard d'un troisième Etat, obligation qui peut être à chaque instant supprimée par le neutre d'après sa propre volonté, mais d'une violation d'une convention solennelle signée par le violateur lui-même. Il rappelle ensuite la lettre du 22 juillet 1870 de Bismarck à l'ambassadeur belge : « Comme confirmation à mes assurances verbales, j'ai l'honneur de vous donner par écrit une déclaration complètement superflue au sujet des conventions qui se trouvent en vigueur, à savoir que la Ligue de l'Allemagne du Nord respectera la neutralité de la Belgique en supposant que cette neutralité soit respectée par l'autre partie qui fait la guerre. » En 1911, le chancelier de l'Empire fit répondre, sur le désir manifesté par la Belgique, qu'on devrait donner au Reichstag des explications pour montrer que l'Allemagne voulait, en cas de guerre, respecter la neutralité belge : L'Allemagne n'a pas l'intention de violer la neutralité belge, mais une déclaration publique procurerait à la France un avantage militaire.

Il cite ensuite la déclaration faite au Reichstag le 2 mai 1913 par le secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères, M. de Jagow, sur la demande d'un membre de la Commission du Budget de cette Assemblée :

« La neutralité de la Belgique est établie par des conventions internationales et l'Allemagne est décidée à respecter ces conventions. »

Erzberger rappelle également, qu'à la suite de l'agitation provoquée par la question bulgare et l'affaire Boulanger, Bismarck fit paraître dans la *Post* du 24 février 1887 l'article suivant :

« Nous attachons de l'importance à une protestation de nos amis anglais. Ceux-ci semblent si convaincus que l'Allemagne est décidée à prévenir le plus tôt possible un danger considéré comme inévitable, qu'ils discutent avec ardeur depuis plusieurs semaines la question de la protection de la neutralité belge qui incombe à l'Angleterre en commun avec d'autres grandes Puissances. On arrive à ce résultat que la violation de la neutralité belge est autorisée si le vainqueur s'engage, au moment de la paix, à ne pas porter atteinte à l'indépendance de la Belgique. Ce sont des plans trop hâtifs et non pas seulement trop hâtifs, mais même des soucis et des plans sans fondement. » « Le prince de Bismarck a déclaré le 11 janvier dernier (en 1887) que la politique est décidée à ne pas commencer une guerre parce qu'elle croit que cette guerre lui sera imposée. » « D'ailleurs, ajoute ce même journal, l'Allemagne ne commencerait pas une guerre par la violation d'une convention européenne. On pense en Angleterre que la frontière franco-allemande est inaccessible à toute offensive à cause des préparatifs de défense de la France et que par suite l'état-major allemand doit envisager la brèche par la Belgique. Nous ne croyons pas que les écrivains anglais, si connaisseurs qu'ils puissent être, soient si facilement en situation d'épuiser les combinaisons

de l'état-major allemand. Dans tous les cas ils se trouvent dans l'erreur s'ils pensent que la direction de la politique est soumise chez nous aux points de vue de l'état-major et non pas l'inverse. La neutralité de la Suisse sera aussi peu violée par l'Allemagne que celle de la Belgique. Les dirigeants de l'Etat allemand attachent une valeur beaucoup trop grande à leur réputation d'observateurs les plus stricts des conventions que l'Europe a établies pour garantir la paix. D'ailleurs la saine compréhension des hommes enseigne qu'il ne serait pas prudent de contraindre les forces militaires de la Belgique et de la Suisse à intervenir en communauté d'armes avec celles de la France. L'Allemagne ne commencera pas une guerre parce qu'elle croit qu'elle y sera contrainte. »

Il est donc visible que l'Allemagne a de tout temps admis la neutralité de la Belgique, et Bismarck disait expressément que la violation de la neutralité belge était impossible pour la politique allemande.

Erzberger mentionne que, même dans l'ultimatum allemand à la Belgique du 2 août 1914, l'Allemagne exprima dans la conclusion publiée le 8 août par W. T. B., mais omise dans le Livre Blanc allemand, que l'attitude de la Belgique ne donnait lieu à aucune observation de la part de l'Allemagne. On y dit en effet : Dans ce cas, les rapports pacifiques qui unissent les deux Etats voisins connaîtront un affermissement durable et plus étendu. »

Le 4 août, M. de Jagow fit au délégué belge baron Beyens, à la question si l'Allemagne avait quelque chose à reprocher à la Belgique, la réponse suivante :

« L'Allemagne n'a aucun reproche à adresser à la Belgique, dont l'attitude a toujours été extrêmement correcte. »

Ces déclarations permettent de reconnaître que, dans tous les cas, jusqu'au commencement de la guerre, on n'imputait aucune faute à la Belgique dans les cercles officiels allemands. C'est aussi le sens des paroles de l'ancien chancelier allemand Bethmann-Hollweg au sujet de l'injustice que commit l'Allemagne lorsque ses troupes firent leur entrée en Belgique.

La déclaration tardive de la faute belge repose, rapporte Erzberger, sur la découverte de documents dont il doit résulter qu'un accord anglo-belge a existé. Il s'agit d'un carton d'actes trouvé dans les archives du Ministère de la Guerre belge à Bruxelles et contenant des fragments écrits sur les conférences que le général belge Ducarne avait eues avec l'attaché militaire anglais Bernardiston. Ces conversations ont eu lieu en 1906 après qu'on fut arrivé en Belgique et en Angleterre à la conviction, qu'au cas d'une guerre franco-allemande, l'Allemagne ferait avancer ses troupes par la Belgique. Ces conférences d'ordre militaire-technique ne concernaient pas un appui militaire de l'Angleterre à l'occasion d'une guerre franco-allemande, comme le laissaient entendre des manifestations allemandes officieuses, mais seulement dans le cas d'une marche en avant de l'armée allemande en Belgique. Cette invasion, et celle-ci seulement, était la base des discussions. Maintenant, dit Erzberger, il s'agit de savoir si la Belgique a violé la neutralité en tenant avec l'Angleterre des conférences où on envisageait l'hypothèse d'une marche en avant en Belgique des troupes allemandes. L'affaire est la suivante : L'Allemagne, aussi bien que l'Angleterre, était garante de la neutralité belge. Si la Belgique croyait pouvoir admettre que l'Allemagne abandonnerait, dans le cas donné, la garantie cautionnée par elle-même et passerait à travers la

Belgique, elle n'avait rien d'autre à faire qu'à se mettre pour ce cas en rapport avec l'autre garant de sa neutralité afin de préserver son intégrité. Quand en 1912, dans une Conférence plus approfondie entre le général belge Jüngblùth et le colonel anglais Bridge, ce dernier déclarait, que même sans une demande de secours de la Belgique, un débarquement anglais devait se produire, si l'Allemagne faisait pénétrer ses troupes en Belgique, le général Jüngblùth objecta que l'Angleterre, dans un pareil cas, ne pourrait faire aborder ses troupes sur les côtes belges qu'avec l'autorisation formelle de la Belgique. En outre, le général Jüngblùth portait cette conjonctures à la connaissance du ministre belge des Affaires Extérieures et la Belgique obtenait en 1913 de l'Angleterre l'assurance que cette dernière ne violerait dans aucun cas la neutralité belge. En 1906, le général belge avait déclaré à l'attaché militaire anglais que la Belgique était disposée d'avance à se défendre à Liège contre l'Allemagne, à Namur contre la France, à Anvers contre l'Angleterre. De tout cela résulte, conclut l'homme d'Etat allemand, que la Belgique était résolue à défendre sa neutralité contre tout intrus. Erzberger reconnaît que la Belgique, après avoir eu connaissance des intentions allemandes, avait parfaitement raison d'avoir des conférences avec les garants de sa neutralité, parce que ceux-ci avaient le plus grand intérêt à la maintenir. Ces conversations qui ont eu lieu — non entre les gouvernements, mais entre des militaires — supposent la violation de la neutralité belge par l'Allemagne et non pas simplement une guerre franco-allemande. L'aide des garants ne devait résulter que, sur la demande de la Belgique, après la violation de la neutralité belge par les autres garants.

Erzberger en déduit qu'on ne peut, dans ce cas, faire à la Belgique le reproche d'une rupture de la neutralité. La Belgique était obligée, en tant qu'Etat neutre, de rejeter la demande de l'Allemagne qui réclamait le passage sur son territoire. Il cite à cette occasion la cinquième modification du 18 octobre 1907 de la deuxième Conférence de la Paix de La Haye sur les droits et les devoirs des Puissances neutres dans la guerre terrestre. On y dit : Art. 1 : Le territoire des Puissances neutres est inviolable. Art. 2 : Il est interdit aux combattants de faire passer leurs colonnes de soldats, leurs munitions, leurs approvisionnements, à travers le territoire d'une Puissance neutre. Art. 5 : Une Puissance neutre ne doit supporter sur son territoire aucun des actes indiqués dans les Articles 2 à 4. Art. 10 : Le fait qu'une Puissance neutre repousse, même par la force, une violation de sa neutralité ne peut être considéré comme un acte d'hostilité.

Erzberger tire de tout cela cette conséquence que les droits et les devoirs belges pendant une guerre se trouvaient modifiés par suite de la situation de neutralité perpétuelle de la Belgique, conformément aux traités. Si la Belgique avait accordé à l'Allemagne le droit de passage à travers son territoire, l'Angleterre et la France auraient été obligées de pénétrer en Belgique pour rétablir l'intégrité belge et repousser les Allemands. En autorisant le passage à travers son territoire, la Belgique aurait renoncé à la neutralité et violé ses conventions avec ses garants. Erzberger explique ensuite comment l'Allemagne a cherché à motiver son entrée en Belgique en invoquant l'intention française de marcher vers le Rhin en passant par la Belgique et les soi-disant événements qui devaient rendre vraisemblable la réalisation de ces intentions,

On ne peut alléguer aucune preuve plausible d'une intention française de franchir la frontière belge. Il a même été établi du côté allemand que le plan français de mobilisation ne prévoyait pas une marche à travers la Belgique. L'homme d'Etat allemand pense, qu'en ce qui concerne la mobilisation belge, le partage égal des forces combattives belges vers toutes les frontières ne devait se modifier par un déploiement vers l'Est que lorsqu'on aurait connaissance du franchissement de la frontière par les Allemands. On doit, avoue-t-il, reconnaître du côté allemand, comme je l'ai fait dans le parti du Centre et au Reichtag depuis des années, qu'on ne peut parler d'une culpabilité belge, bien plus, que la Belgique a agi comme elle devait agir, fidèle aux traités de sa neutralisation, et que c'est une conception fausse de justifier l'entrée en Belgique des troupes allemandes en prétextant un faute de la Belgique. Ce fait est aujourd'hui indiscutable pour le véritable ami de la vérité et les conséquences résultent d'elles-mêmes. Le cas de la Belgique est un chapitre tragique pour la Belgique même et pour l'Allemagne. La Belgique ne pouvait agir autrement. L'Allemagne par contre ne pouvait faire face au terrible danger que renfermait en elle la certitude d'un deuxième front de guerre, qu'en anéantissant par des coups rapides l'un de ses adversaires, la France, pour chercher ensuite à arrêter le rouleau compresseur russe. Le gouvernement allemand croyait devoir par légitime défense exécuter cette marche sur le territoire belge. Le député allemand trouve que le gouvernement de son pays a été obligé de prendre la résolution pénible de faire entrer ses troupes en Belgique lorsqu'il s'est vu placé en face de cette décision que les faits lui commandaient. Les déclarations des administra-

tions allemandes responsables, du chancelier de l'Empire et du secrétaire d'Etat des Affaires Extérieures font voir combien tous ces organismes avaient le sentiment profond des nécessités de l'heure. Ils avaient l'impression qu'il allait se produire une injustice et ne voyaient, vu la contrainte causée par la nécessité des rapports, d'autre issue que de prendre sur eux cette injustice. Aussi ces organismes n'ont pas cherché à voiler leur faute et ont promis de réparer l'injustice. On aurait dû rester dans ce sentiment et ne pas faire la malheureuse tentative d'entreprendre une manœuvre de justification établie sur des bases insuffisantes et qui ne pouvait être exacte. Dans ce sentiment, dit Erzberger (il écrit en juin ou juillet 1918, avant l'armistice, il est inadmissible que la politique de force contribue à ajouter encore aux malheurs qu'a vécus en 1914 ce malheureux pays (il s'agit de la Belgique) par la mutilation de sa souveraineté. Il n'est pas possible d'envisager cette conséquence de « l'égoïsme sacré ». Il pense que la théorie « du gage du poing » n'est pas soutenable dans ces circonstances pleines de réalité et qu'elle viole le précepte moral chrétien. Il ne convient pas qu'un pays précipité par suite de son attitude correcte dans un incroyable malheur devienne en dernier lieu l'objet d'un commerce d'échange. Celui qui croyait agir par nécessité doit réparer le dommage causé à un tiers, comme l'a promis solennellement, le 4 août 1914, le chancelier d'Empire, mais ne doit pas pour cela exiger de son côté une prestation en échange pour rétablir la situation antérieure. La Belgique n'est pas pour l'Allemagne le gage du poing. Il faut rendre à la Belgique sa liberté, son indépendance et sa situation d'avant-guerre. Erzberger émet l'opinion que ce nouveau

rétablissement de l'Etat belge à la fin de la guerre ne peut pas être lié à des conditions faisant intervenir deux autres parties pour une explication sur les questions litigieuses qui les séparent. Il rappelle que, le 12 septembre 1918, le vice-chancelier von Payer a déclaré, dans son discours de Stuttgart, que la Belgique sera restituée sans charge et sans réserve, si le gouvernement allemand a la certitude qu'aucune autre Puissance n'élèvera des revendications particulières sur la Belgique. Il est dit par là que la proposition du pape dans sa note de paix du 1^{er} août 1917 : « complète évacuation de la Belgique avec la garantie de son indépendance politique, militaire, tout autant qu'économique, à l'égard de toute Puissance » doit arriver à être réalisée. Mais pourquoi le gouvernement allemand n'a-t-il pas exprimé plus tôt cette décision ? — et il conclut : qu'en ce qui concerne l'histoire politique de la guerre mondiale, le mot terrible « Trop tard » semble exister pour son pays. D'après Erzberger, l'Allemagne peut invoquer la nécessité pour justifier la marche de ses troupes à travers la Belgique. Cette idée comprend la réparation du dommage causé par la mise en application de cette nécessité. Si la Ligue des Nations doit devenir une obligation pour l'avenir, il est alors nécessaire que, pour la discuter, on soit imbu de la volonté d'agir par devoir moral et un tel devoir moral est la reconnaissance par l'Allemagne de l'injustice commise en Belgique et sa réparation dans la mesure du possible. Cet aveu paraît une abomination à tout politicien partisan de la force et à tout pangermaniste. Ce dernier signalera avec insulte l'Angleterre et la France comme des pays où n'existe aucune tendance à parler de leurs propres injustices et à les avouer. Malgré cela, Erzberger soutient que chaque peuple a sa propre

responsabilité dans l'histoire mondiale, et que, si l'on peut signaler une injustice de la part de l'Angleterre et de la France, cela ne délie pas un autre peuple de ses obligations morales. Chaque peuple doit commencer lui-même une procédure d'assainissement et il faut qu'il y ait un peuple qui commence. Si chaque Etat envisage l'obstination de l'autre, on n'arrivera jamais à entrer dans l'esprit qui doit animer la communauté des peuples dans la Ligue des Nations. Il n'y a aucun doute que l'Angleterre et la France ont de lourdes fautes sur la conscience. Ce doit être notre titre d'honneur à nous Allemands, si, par une juste décision pour la réparation de l'injustice commise, nous donnons le bon exemple aux autres peuples. L'homme d'Etat allemand émet ensuite l'opinion que, si cet esprit existe dans la communauté des peuples, il n'arrivera plus que les peuples se poursuivent réciproquement avec tant d'acharnement qu'il ne restera plus au poursuivi qu'à saisir le moyen pour se garantir la suprématie et à marcher pour cela sur le cadavre d'un autre peuple. Dans cette communauté des peuples doit intervenir le Droit à la place de la Force, et la Force ne doit être employée que contre celui qui ne recherche pas le Droit ou le repousse. Ainsi le respect des conventions ne courra plus désormais le danger d'être lésé sous prétexte d'un droit de nécessité. Erzberger trouve que, dans tous les cas, le respect des conventions doit reposer sur la possibilité de tirer ces conventions de la poussière. L'idée du droit de nécessité liée à la violation de la neutralité doit, telle est sa conclusion, disparaître des notions inculquées aux peuples. Il déclare donc, en terminant, l'étude de cette question de la neutralité, que la protection des Etats perpétuellement neutres reste un des plus nobles et des plus beaux devoirs de la Ligue des Nations.

CRITIQUE

Nous pensons, comme Erzberger, qu'il est nécessaire pour reconstruire le Droit International, tout en instituant une Ligue des Nations, d'assurer, grâce à cette Ligue, la protection des Etats perpétuellement neutres. Nous trouvons avec lui qu'il faut accepter que les Etats neutralisés deviennent membres de la Ligue des Nations et profitent comme tels de sa protection. Nous partageons son opinion qu'aucun Etat de la Ligue des Nations ne doit, sans être attaqué, recourir aux armes, et que la Ligue des Peuples doit écarter la politique de coalition. L'homme d'Etat allemand a, à notre avis, raison de soutenir que la Société des Nations doit dans l'avenir établir le pouvoir organisé des Etats de la Ligue contre tout Etat qui prend des mesures militaires agressives.

Nous approuvons sa manière de voir qui est la suivante : de même que les Puissances garantes d'une neutralité sont liées entre elles pour maintenir le respect de l'intégrité territoriale de l'Etat neutralisé et la défendre contre chaque Etat, de même, c'est aussi dans la nature de la Ligue des Peuples, que les Etats de la Ligue respectent réciproquement leur intégrité et la protègent en commun contre tout acte de force. La thèse de l'ancien Ministre des Finances allemand que la Ligue des Nations doit être la protectrice du Droit nous paraît tout à fait juste. Nous admettons, avec lui, qu'il faut accepter que, si les Etats neutres accèdent à la Ligue des Nations malgré leur situation internationale particulière au point de vue du Droit, ils doivent recevoir la garantie de conserver tel quel le règlement conventionnel établi sur des points déterminés, même si ces Etats neutres deviennent

membres de la Ligue des Nations. En effet, comme il le fait remarquer, certains Etats doivent, dans l'intérêt européen, rester neutres pour empêcher les conflits. Nous croyons aussi que, quand la Ligue des Peuples sera arrivée à un plein développement, la neutralisation des Etats disparaîtra forcément à l'intérieur de cette Ligue, mais qu'actuellement la neutralisation de certains Etats doit être protégée par la Ligue des Nations.

L'homme d'Etat allemand reconnaît à ce propos, et nous l'approuvons pleinement, que les Allemands ont le sentiment d'une réparation nécessaire à l'égard de la Belgique. Il trouve très justement qu'il est regrettable que, du côté allemand, on ait cherché tardivement à justifier la violation de la neutralité belge en arguant une dette de la Belgique à l'égard de l'Allemagne. Il déclare que son pays a malheureusement violé une convention solennelle qu'il a signée en 1839. Il rappelle la lettre de Bismarck du 22 juillet 1870 à l'ambassadeur belge, la réponse en 1911 du chancelier de l'Empire d'Allemagne, disant toutes deux que le gouvernement allemand n'avait pas l'intention de violer la neutralité belge. Il cite aussi dans le même sens la déclaration de Bismarck dans la *Post* de 1887 et les paroles prononcées au Reichstag le 2 mai 1913 par le secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères von Jagow. Erzberger en conclut avec raison que l'Allemagne a admis de tout temps la neutralité de la Belgique. Il mentionne très justement que, dans l'ultimatum allemand à la Belgique du 2 août 1914, le gouvernement allemand exprima l'opinion que l'attitude de la Belgique ne donnait lieu à aucune observation de la part du gouvernement allemand. De même, dit-il, le 4 août 1914, M. de Jagow, sur la demande

du délégué belge baron Beyens, répondit que l'Allemagne n'avait aucun reproche à adresser à la Belgique, Erzberger en déduit très logiquement, et c'est aussi notre avis, que, dans les cercles officiels allemands, on n'imputait, au commencement de la guerre, aucune faute à la Belgique.

Il montre ensuite comment en Allemagne on a tardivement basé la faute belge sur la découverte de documents dont on prétendait faire résulter un accord anglo-belge, et il déclare que ces documents ne parlaient d'un appui militaire de l'Angleterre, à l'occasion d'une guerre franco-allemande, que dans le cas d'une marche en avant de l'armée allemande en Belgique. L'homme d'Etat allemand trouve très justement, à notre avis, que si la Belgique croyait pouvoir admettre que l'Allemagne violerait, dans le cas donné, la garantie cautionnée par elle-même et passerait par la Belgique, elle n'avait rien d'autre à faire qu'à se mettre, dans ce cas, en rapport avec l'autre garant de sa neutralité, pour préserver son intégrité. Il reconnaît d'autre part qu'il résulte de ces pièces secrètes que la Belgique était résolue à défendre sa neutralité non seulement contre l'Allemagne, mais contre tout Etat qui voudrait violer cette neutralité. L'aide des garants, dit-il, ne devait résulter que sur la demande de la Belgique après la violation de la neutralité belge par les autres garants. L'ancien Ministre des Finances allemand en déduit, et nous sommes tout à fait de son avis, qu'on ne peut dans ce cas faire à la Belgique le reproche d'une rupture de sa neutralité. Il considère, comme nous, que la Belgique était obligée, en tant qu'Etat neutre, de rejeter la demande de l'Allemagne qui réclamait le passage sur son territoire. Erzberger cite à cette occasion la cinquième modification du 18 octobre 1907

de la deuxième Conférence de la Paix de La Haye sur les droits et les devoirs des Puissances neutres dans la guerre terrestre. Il en déduit, comme nous l'aurions fait nous-mêmes, qu'en autorisant le passage à travers son territoire, la Belgique aurait renoncé à la neutralité et violé ses conventions avec ses garants. L'homme d'Etat allemand reconnaît, et nous sommes d'accord avec lui sur ce point, qu'on ne peut établir aucune preuve plausible de l'intention française de franchir la frontière belge. Il admet donc, comme nous, et il l'a déclaré au Reichstag, qu'on ne peut parler d'une culpabilité belge, que la Belgique ne pouvait agir autrement qu'elle l'a fait. Mais il trouve que les faits ont obligé son pays à prendre la décision de faire entrer ses troupes en Belgique. Sur ce point, nous ne sommes pas de son avis, car rien n'obligeait l'Allemagne à faire la guerre. Maintenant nous admettons avec Erzberger que l'Allemagne ne peut soutenir la théorie du gage du poing à l'égard de la Belgique. D'ailleurs l'heureuse terminaison de la guerre en faveur des Puissances de l'Entente fait disparaître cette question qui pouvait encore se poser en 1918. Inutile donc d'insister sur la déclaration de von Payer basée sur la proposition du 1^{er} août 1917 et qui parlait de rétablir la Belgique dans son ancien état politique. Erzberger déclare que, si, ce que nous n'admettons pas pour la raison déjà donnée plus haut, l'Allemagne peut invoquer la nécessité pour justifier la marche de ses troupes à travers la Belgique, elle doit réparer, et ceci est de toute façon notre avis, le dommage causé par la mise en application de cette nécessité. Chaque peuple, dit-il ensuite, et nous partageons son opinion, a sa propre responsabilité dans l'histoire mondiale et, pour qu'il arrive à

une procédure d'assainissement, il faut qu'il y en ait un qui commence. Nous croyons, comme lui, qu'il faut que cet esprit existe dans la communauté des peuples pour qu'ils ne se poursuivent plus réciproquement et ne cherchent plus à obtenir la suprématie par la guerre. Erzberger a, à notre avis, entièrement raison quand il déclare que, dans la communauté des peuples, le Droit doit intervenir à la place de la Force et que la Force ne doit être employée que contre celui qui ne recherche pas le Droit ou le repousse. Nous pensons aussi qu'ainsi le respect des conventions ne courra plus désormais le danger d'être lésé sous prétexte d'un droit de nécessité. Avec le jurisconsulte allemand nous disons également que l'idée du Droit de nécessité en liaison avec la violation de la neutralité doit disparaître des notions inculquées aux peuples. Nous concluons donc, avec lui, que la protection des Etats perpétuellement neutres reste un des plus nobles et des plus beaux devoirs de la Ligue des Nations.

Organisation d'une Ligue des Nations

La septième et dernière condition nécessaire pour reconstruire le Droit International est, d'après Erzberger, l'organisation d'une Constitution de la Ligue des Nations et l'établissement des moyens pour que cette Ligue puisse exercer sa puissance. De même que chaque pays dispose de moyens de puissance pour le maintien et l'exécution de la Constitution, de même la Ligue des Nations doit reposer aussi sur une Constitution reconnue par tous les Etats de la Ligue et dont la garantie sera pour eux une partie essentielle. Les Etats de la

Ligue entreprendront d'établir cette garantie en acceptant la Constitution et mettront à la disposition de la Ligue leurs moyens de puissance pour des actions communes dans les cas prévus conformément à cette Constitution. La Ligue des Nations doit être, d'après son esprit, une communauté plus élevée des peuples, dans laquelle ceux-ci s'engageront à une protection commune de la Paix. Ce doit être une sorte d'assurance basée sur la réciprocité, dans laquelle la partie isolée ayant droit à la protection pour elle-même doit s'obliger à protéger les autres. Pour cette raison chaque Etat de la Ligue a le plus grand intérêt à garantir lui-même la paix, parce qu'une révolte contre cette Constitution serait sans perspective à cause de l'action en sens contraire de tous les autres Etats de la Ligue.

Erzberger déclare que la Constitution de la Ligue des Nations doit envisager trois questions essentielles : la question de l'organisation, celle de l'établissement de lois fondamentales et celle de l'édification d'un droit d'exécution de la Ligue des Nations.

La Constitution doit être claire, courte et facilement compréhensible de manière à devenir le patrimoine commun du monde entier et à pouvoir être enseignée par tous les peuples dans leurs écoles.

S'il s'agit de la forme à employer pour établir une Ligue des Nations, on doit sur ce point obtenir davantage : une Ligue des Peuples. L'homme d'Etat allemand trouve que les peuples eux-mêmes doivent, dans tous leurs membres, prendre une participation active à la nouvelle organisation, qu'ils doivent examiner complètement celle-ci et la défendre d'une manière opiniâtre. C'est pour cette raison que la Constitution ne peut

contenir que quelques lois fondamentales et ne doit énoncer que ce qui est permanent. De même que la Constitution de l'Etat ne décrit que les bases de la vie d'Etat et laisse ce qui reste à instituer à la procédure d'une réglementation bien ordonnée, de même une action parallèle doit se produire dans la Constitution de la Ligue des Peuples. On devra édifier sur la base de la Constitution de nombreuses conventions communes valables pour tous, mais créer déjà toutes celles-ci est impossible et ne laisserait vraisemblablement pas se former la Ligue des Nations. La Constitution de la Ligue des Nations ne peut intervenir à la place des Constitutions des Etats de la Ligue, elle suppose plutôt celles-ci, les laisse intactes et construit sur elles. La Ligue des Peuples ne peut pas devenir un pêle-mêle des peuples ; elle repose plutôt, comme chaque organisation internationale riche en résultats, sur une base nationale rigoureuse et il faut, pour cette raison, rejeter toutes les conventions mondiales et les efforts analogues comme des chimères dépourvues d'objet. Plus la Ligue des Nations se fera légère, spécialement au début, plus elle se développera vigoureusement. C'est pour cette raison, déclare Erzberger, que mon projet de Constitution ne contient que ce qui est absolument nécessaire et exigible, mais on l'a mis au point de manière à laisser apparaître d'une façon tout à fait concrète toute sa pensée avec ses rayonnements, ses hypothèses et ses conséquences. Le parlementaire allemand ne doute pas que son projet deviendra dans toutes ses parties la Constitution définitivement valable. Il pourra être complété et amélioré, mais ses propositions essentielles se trouveront contenues dans toute Constitution définitivement viable. Erzberger reste persuadé que l'avenir appartient à la Ligue des Nations et que c'est le

rôle de l'homme politique de saisir au passage¹ les mouvements de cette importance et d'en rejeter une partie sur l'avenir. Le but de la Ligue des Nations est clair en ce qui touche son organisation : le maintien de la paix du Droit et le bonheur de ses membres. Elle ne doit pas seulement être conclue pour prévenir la guerre, mais aussi pour activer tous les intérêts communs de l'humanité civilisée. Aucun Etat souverain ne doit en être exclu ; cette Ligue doit être ouverte à tous les peuples dont les Gouvernements exprimeront le désir d'y être admis avec l'assentiment de leur représentation parlementaire. Il croit hors de conteste la limitation aux Etats souverains pour faire partie de la Ligue. En effet, la Ligue des Nations ne peut contenir que des Etats ayant une existence propre, des Etats généralement reconnus et se représentant seuls. Elle ne force aucun Etat à faire partie de son groupement, mais si un Etat adhère à sa communauté de Droit, il déclare par là qu'il veut établir le Droit à la place de la force. L'homme d'Etat allemand trouve que la reconnaissance du Droit et l'organisation des peuples sur ce principe excluent qu'un Etat abandonne, suivant sa volonté, la base du Droit et sorte de la Ligue des Nations. Tous les systèmes fédératifs reposent en effet sur la durée de l'ordre des choses formé. La Constitution de l'Empire d'Allemagne, celle des Etats-Unis, celle de la Suisse ne prévoient pas la sortie de la Confédération des Etats qui les composent. Il n'y a d'ailleurs aucun motif pour qu'un Etat veuille sortir de la Ligue des Nations, où il profite de la protection de la communauté, sans être en tutelle. Pour toutes les questions qui se présentent en ce qui concerne une Ligue d'Etats, il y a dans le Tribunal Arbitral un moyen pour reconnaître les

revendications justifiées. Celui qui adhère à une Communauté de Droit la reconnaît essentiellement en totalité et aussi pour le cas particulier en question. Dans la vie juridique des Etats il n'est pas possible que quelqu'un se place en dehors du Droit pour commettre un acte contraire au Droit, mais s'il l'accomplit, il se place en dehors du Droit, encoure une peine et par cette sanction il comprend que la communauté juridique ne permet pas cette manière d'agir. Erzberger conclut en soutenant que l'Etat, qui se place d'une manière permanente en dehors du Droit en accomplissant des actes contraires aux lois, ne sort plus de la prison et de la maison de correction. De même que les hommes ont réglementé leur attitude réciproque sur la base du Droit pour se protéger réciproquement contre l'arbitraire, de même ont agi les Etats en établissant la Ligue des Peuples. Erzberger pose ensuite la question suivante : pourquoi un Etat devrait-il se sacrifier à cette utilité ? C'est, répond-il, en prévision que la communauté de Droit des Etats sera également garantie par les Etats qui sont les soutiens de l'équilibre actuel maintenant rompu. Aussi longtemps que ces Etats, même seulement l'un d'entre eux, resteront en dehors de la Ligue des Peuples, aussi longtemps la pensée de cette Ligue des Peuples sera dans une certaine mesure sans objet et la Ligue elle-même menacée. Les Etats doivent avoir les uns à l'égard des autres un sentiment de confiance, même les Etats jusqu'à présent rivaux qui appartiennent tous à la Ligue des Nations ; là se trouvent, à son avis, les étais de granit de cette Ligue. Une telle Ligue peut seule exercer la force d'attraction voulue sur les Etats qui recherchent sa protection, force d'attraction nécessaire pour que la Ligue des Peuples embrasse autant que possible tout

l'ensemble et parvienne ainsi à atteindre le but auquel elle est destinée. Le peuple qui reste en dehors de la Ligue des Nations, le fait naturellement à ses propres risques. Pourtant la Ligue des Nations ne considérera pas cet Etat comme un ennemi à moins qu'il n'y, donne sujet. Dans tous les cas, la Ligue des Peuples doit garantir contre tout pays les droits des Etats neutralisés d'une manière durable, aussi contre les Etats qui n'appartiennent pas à la Ligue. Si, déduit Erzberger, les grands Etats, qui se sont considérés jusqu'à présent comme des rivaux, appartiennent à la Ligue des Nations, les Etats réunis dans la Ligue des Nations n'auront, dans ce cas, à encourir aucun danger de la part d'un Etat resté en dehors de cette Ligue. Le pays qui reste en dehors de la Ligue doit en subir la conséquence dommageable. Si cet Etat arme, la Ligue des Nations a, dans ce cas, le droit de décider sur l'attitude qu'elle veut adopter. Suivant les termes de Lloyd George « les Etats de la Ligue ne doivent pas jouer le rôle des oies en face du renard ». Tous réunis, dit Erzberger, ces Etats sont plus forts que l'Etat qui reste en dehors de la Ligue et aussi forts naturellement qu'un Etat de la Ligue prenant des mesures pour violer la Constitution de cette Ligue. Si l'on dit que, malgré le désarmement exécuté, l'attaque imprévue d'un Etat de la Ligue par un autre Etat sera possible, on oublie que les Etats ne peuvent faire de calcul sans l'assentiment des peuples qui en font partie. Tous les peuples ont le plus grand intérêt à rester dans la Ligue des Nations et il sera difficile à un gouvernement d'abandonner son peuple à cette dernière en guise de dédommagement. Il n'y a pas de place dans la Ligue des Nations pour une politique guerrière de cabinet et cette Ligue est le moyen le plus efficace contre l'autocratie et le militarisme. Si cette

idée est exclue dans la pratique il est impossible de nier que la Ligue des Nations pourra se tromper dans ses prévisions. Si la Ligue des Nations se dissout, la pire solution qui puisse se produire, c'est l'état anarchique comme il existe jusqu'à présent. Mais, à son avis, on devrait du moins, même après cette dissolution, maintenir l'idée qu'on ne pourrait, en aucune circonstance, porter atteinte à la neutralité des Etats perpétuellement neutres. Erzberger soutient qu'il n'est pas juste que, si la Ligue des Peuples siège à La Haye, ce choix soit déterminé par les deux Conférences de la Paix de La Haye de 1899 et de 1907. Un bureau international doit diriger les affaires de la Ligue, comme cela est prévu dans les deux Conventions de La Haye.

Ce Bureau doit s'entremettre dans les rapports entre les Etats particuliers de la Ligue ; il administre les Archives et s'occupe de toutes les affaires et publications prévues par la Constitution. Cet organisme est administré, comme il l'était déjà dans la Convention de La Haye, par un Conseil d'administration formé par les représentants diplomatiques des Puissances accrédités à La Haye et dont la présidence appartient au Ministre néerlandais des Affaires Etrangères. Il a pour but unique d'aplanir les tâches techniques et administratives. Les Etats de la Ligue sont représentés par des délégués nommés par les Etats particuliers avec l'assentiment de la représentation populaire. Ces délégués ne résident pas en permanence à La Haye et ils n'interviennent, pour prendre une décision, que dans les cas prévus par la Constitution. Ils reçoivent, dit Erzberger, leurs instructions de leurs gouvernements et sont représentants de leur pays comme nos mandants le sont du Bundesrat. Remarquons que ces délégués

ne sont pas les mêmes que les représentants diplomatiques des Puissances de la Ligue, représentants accrédités auprès du Gouvernement hollandais. Ces délégués sont les porteurs de la pensée de la Ligue des Peuples, de la Paix et de la Conciliation. Ils sont aussi les hommes de confiance de leurs peuples et doivent exister à côté des diplomates officiels et ne pas être atteints par les froissements de la besogne diplomatique. Il faut se livrer à un examen plus approfondi pour décider si chaque Etat de la Ligue doit obtenir une voix ou si la différenciation dans le nombre des voix doit se faire d'après différents points de vue, comme l'étendue d'un pays, sa capacité civilisatrice, par exemple.

Erzberger trouve que, pour la vraie conception du Droit, le rapport des voix n'est naturellement pas en question. Il déclare que, dans les cas controversés, ce n'est ni la Ligue des Peuples, ni une Assemblée Plénière qui doit décider, mais la Cour Arbitrale devant laquelle tous les Etats sont égaux. La Ligue des Peuples doit se contenter seulement d'établir l'organisation pour le Tribunal Arbitral et garantir l'exécution de son jugement. Cette Ligue n'a rien à faire avec le prononcé du jugement. Il n'y a aucune raison, ajoute l'homme d'Etat allemand, de ne pas donner une voix à tous les Etats de la Ligue de manière à établir l'égalité des Etats de la Ligue sous ce rapport. Mais il y a des cas où il est souhaitable d'accorder aux Etats dans la décision une importance différente d'après leur grandeur et leur capacité de civilisation. Le Grand Etat rend plus de services pour la paix et la civilisation générale que l'Etat le plus petit. Un tel cas est celui qui est prévu dans l'article 39, où il s'agit d'amener une décision et ce qui concerne l'attitude de la Ligue des Peuples en présence de la

guerre entre deux Etats ne faisant pas partie de cette Ligue. Dans ce cas on ne pourrait, d'après l'homme d'Etat allemand, introduire une différenciation dans le nombre des voix. Il serait possible de la trouver dans une combinaison de la grandeur des Etats particuliers et du nombre de têtes de leur population (dans laquelle on ne devrait pas compter les colonies d'après leur superficie). On pourrait pour la simplicité, recommander d'établir le rapport des voix d'après la mesure des contributions de dépenses, mesure qui tient compte du nombre des têtes. Une telle graduation n'aurait rien d'extraordinaire.

Dans la Constitution de l'Empire allemand chaque Etat de la Ligue a une pleine égalité de droits, malgré une différenciation assez grande des voix dans le Bundesrat. Pourtant la principauté de Lippe-Detmold, par exemple, ne se trouve pas trop désavantagée par la politique du Bundesrat en face du royaume de Saxe. Disons-le encore une fois, continue Erzberger, l'expression des sentences de Droit n'a rien à faire avec le rapport des voix. De la Ligue entière et de sa réglementation des voix ne se dégage aucun fil conducteur pour le Tribunal Arbitral, Tribunal sur la formation duquel les Parties en conflit auraient la plus grande influence et qui rendrait son jugement non d'après l'importance des parties en litige, mais d'après le Droit. Erzberger pense que les votes doivent en général résulter du principe de la majorité absolue. Aucun Etat ne peut faire d'objection à ce que la présidence dans les séances plénières reste réservée aux grands Etats et cela, non à cause de leur importance politique, mais à cause de leur importance générale au point de vue de la civilisation et de la culture. Les Puissances de première classe devraient procéder

à un changement annuel dans cette fonction d'honneur et spécialement à une suite mécanique des séries d'après leur nom. Erzberger conseille l'emploi de la langue française parce qu'elle est la langue internationale. Dans les conditions actuelles d'une part le remplacement du français par la langue d'un autre Etat serait un privilège pour l'Etat en question et d'autre part un changement dans la langue conduirait à une complication dans les formules employées en ce qui concerne les Actes de la Ligue ; c'est donc pour ces deux raisons impossible. En ce qui concerne le partage des frais de bureau entre les Etats particuliers, Erzberger cite comme modèle le fonctionnement du Bureau International à La Haye. On ne peut prendre comme exemple, étant donnés les buts et la structure de la Ligue des Nations, l'Union Postale Mondiale qui partage les cotisations pour les frais du Bureau établi à Berne entre les membres qui en font partie d'après un certain taux. Il suffira, dit Erzberger, de diviser les Etats de la Ligue en trois classes. Ainsi on fera une différence entre les Etats qui ont des ambassadeurs dans les pays étrangers, ceux qui ont au-dessus de 5 millions d'habitants et les autres Etats. D'après lui, les deux premières classes auront à supporter une plus grande quotité de frais, quotité qui sera proportionnelle à la grandeur des Etats qui y sont rangés. L'homme d'Etat allemand pense que la transformation de l'organisation de la Ligue des Peuples doit être l'objet des préliminaires de la Ligue. Plus tôt (son livre a été écrit vers la fin de 1918) les Etats et les peuples interviendront ensemble pour ces travaux préliminaires, plus tôt se produira la fin de la guerre mondiale. On devrait exprimer dans les lois fondamentales de la Ligue des Nations les hypothèses qui en sont la substance. Et

Erzberger rappelle quelles sont, d'après lui, les lois essentielles. Ce sont : l'autonomie de la Ligue des Etats, le respect de la neutralité perpétuelle des Etats neutralisés, le Tribunal Arbitral Obligatoire, le Désarmement, l'Egalité économique des Droits et la Porte Ouverte, la Liberté du Trafic mondial et l'Organisation coloniale. Occupons-nous aussi, ajoute-t-il, du Pouvoir Exécutif de la Ligue des Peuples ; ce Pouvoir doit être minutieusement décrit parce que le Droit d'exécution de la Ligue des Nations repose sur son idée.

Ce Pouvoir est constitué non seulement dans le but d'accommoder les conflits entre ses membres par le moyen de Tribunaux Arbitraux, mais encore pour empêcher chaque rupture violente de la paix. Erzberger pense qu'une Ligue des Peuples, dont l'existence ne serait garantie que par le Droit, serait comme un Etat qui posséderait des tribunaux, mais pas d'organes pour, dans les circonstances voulues, faire prédominer le Droit sur la force et protéger l'existence du Droit contre les violences. La Ligue des Peuples est le pouvoir organisé des Etats de la Ligue. C'est à elle qu'incombent l'exécution et la protection de sa Constitution en face de chaque violation, que cette violation provienne d'un Etat faisant partie de la Ligue des Peuples ou d'un Etat n'appartenant pas à cette dernière. Erzberger est d'avis que tous les Etats de la Ligue doivent s'engager à faire grand cas de la Constitution et à mettre, dans la mesure du nécessaire, leurs moyens de puissance à la disposition de la Ligue pour la protection de cette Constitution. L'action de la Ligue des Peuples doit d'abord s'étendre aux Etats récalcitrants de la manière dont a déjà parlé. Il peut se faire que, dans un conflit, un Etat de la Ligue procède à des actes hostiles au lieu d'en appe-

ler au Tribunal Arbitral, ou d'attendre la décision de ce Tribunal, ou de se soumettre à son jugement. Il suffit pour cela qu'il adopte une attitude menaçante soit au point de vue militaire, soit au point de vue économique. Ou bien un Etat de la Ligue ne se soucie pas des conventions de désarmement, ou cet Etat prend des mesures pour renverser le principe de l'égalité économique des droits, ou il viole d'une manière quelconque les droits éternels des Etats neutralisés, ou il se refuse à accomplir ses obligations dans une action exécutoire de la Ligue des Peuples, ou enfin il met en question d'une manière quelconque la liberté du Trafic mondial. Dans tous ces cas, soutient Erzberger, les Etats doivent s'engager, suivant le degré de violation de la Constitution, à intervenir en commun contre l'Etat qui a commis des infractions contre la Constitution par les moyens suivants : 1° par la rupture avec lui des rapports diplomatiques ; 2° en l'isolant complètement : en interdisant avec lui toute relation de personnes et tout trafic postal, économique et financier. Ces deux moyens suffiront, dans la plupart des cas, pour empêcher l'Etat réfractaire de commettre des actes d'hostilité. Il rappelle les paroles de Grey dans un de ses écrits : « La pression économique qu'une telle Ligue pourra exercer sera très puissante en elle-même. » La guerre mondiale a montré la force de cette pression. Ainsi il n'est pas un seul Etat qui ne puisse être complètement isolé, même si cet Etat a des approvisionnements en quantité suffisante. Si l'Etat de la Ligue qui rompt la paix est un Etat qui possède des côtes, la Ligue des Nations n'a qu'à décréter le blocus contre lui et à donner une sanction efficace à ce blocus en faisant intervenir dans une action commune les forces maritimes des Etats de la Ligue. Erzberger

préconise l'application des mêmes mesures en face de l'attitude menaçante d'un Etat qui n'appartient pas à la Ligue des Peuples à l'égard d'un Etat qui fait partie de la Ligue. Si la Ligue des Peuples a la tâche de protéger sa Constitution dans les rapports internes, elle a aussi cette tâche dans les rapports externes.

Il déclare que la Ligue des Peuples, qui impose à ses membres l'obligation, dans le cas d'un conflit avec un autre Etat, Etat de la Ligue ou non, de ne prendre les armes dans aucune circonstance, mais d'en appeler au Tribunal arbitral, est obligée également de garantir à l'Etat affilié à la Ligue, qui en appelle au Tribunal Arbitral, sa protection contre tous les actes hostiles de l'Etat, qui refuse d'aller devant le Tribunal Arbitral et de rendre exécutoire contre ce même Etat le jugement de ce Tribunal Arbitral, dans le cas où ce jugement interviendrait à l'égard d'un Etat étranger à la Ligue. Si les mesures de blocus de la Ligue des Peuples ne suffisent pas pour empêcher un Etat de commettre des actes d'hostilité menaçant ou blessant la Constitution, si au contraire cet Etat fait sortir de ses frontières ses forces militaires pour intervenir contre un ou plusieurs Etats de la Ligue, ou bien si un Etat n'appartenant pas à la Ligue des Peuples commet des actes d'hostilité, dans ce cas une action militaire et maritime commune doit intervenir avec les mesures prises antérieurement.

Déjà, fait remarquer Erzberger, dans le cas d'une situation militairement menaçante pour un Etat de la Ligue, la Ligue des Peuples doit prendre des mesures préparatoires : une protection renforcée de la frontière, une réunion des contingents particuliers des Etats de la Ligue, etc... Dès le premier signal de la violation de la frontière ou du bombardement

du territoire appartenant à la Ligue des Etats, doit intervenir la marche en avant sur le territoire ennemi, même si on n'a pas fait une déclaration de guerre formelle. Le Commandant en Chef des forces combattives du pays attaqué doit exercer le commandement sur l'armée des contingents fournis par les Etats de la Ligue des Peuples avec le concours des Officiers de l'Etat-Major Général qu'on pourra former grâce à l'Etat-Major des contingents. On ne regardera plus cette manière d'agir comme utopique après les expériences de la guerre mondiale, pendant laquelle on a accompli des choses si incroyables pour la réunion des armées des différentes nationalités et pour leur Direction unitaire, pendant laquelle il y a eu des Etats-Majors mêlés et des Commandants en chef auxquels les armées des différents Etats étaient soumises. L'action commune des Puissances en Chine, à l'occasion des troubles provoqués par les Boxers, fut aussi dirigée par un commandement suprême unitaire. (1) L'homme d'Etat allemand trouve qu'on ne doit pas se perdre dans ce qui est par trop constructif. La convocation des troupes ne sera pas nécessaire vis-à-vis d'un Etat de la Ligue qui viole la Constitution, même si on en arrive à une explication militaire. Faisant abstraction de toute certitude absolue, Erzberger déclare que, si la Ligue des Peuples existe, elle ne doit pas être un échafaudage artistique, mais au contraire un échafaudage d'ossements, une organisation formelle à laquelle un Etat doit être soumis comme à une contrainte. Il considère que, dans cette organisation, tout n'est pas dit avec l'établissement de la

(1) Rappelons que le commandement en chef des armées européennes opérant contre les Boxers chinois fut exercé par le général en chef des troupes allemandes, le feldmarschall comte de Waldersee.

Ligue des Peuples. C'est une idée morale qui ne repose pas sur son rapport juridique réel, mais sur ce qui l'introduit dans la volonté des peuples et aussi dans leur opinion publique. Les peuples ont un intérêt à la Ligue des Peuples. Cette Ligue est d'une grande utilité et elle dominera toute la pensée des rapports entre les Etats. Erzberger déclare donc déraisonnable la croyance qu'un Etat de la Ligue pourra se mettre en désaccord avec le monde entier et prendre sur lui la honte d'une violation de la Constitution.

C'est aussi contraire à la raison que d'admettre qu'un Etat civilisé pourra préférer rester en dehors de la Communauté des peuples. Dans une affaire aussi importante que l'est la Ligue des Peuples, il faut prendre en considération toutes les éventualités qui peuvent se produire. On doit le faire en restant convaincu que ce sont toujours des éventualités. Faisons, ajoute-t-il ensuite, abstraction du point de vue moral qui pèse en fait bien plus lourdement que le moment d'opportunité et admettons qu'un Etat de la Ligue commette cette sottise et se mette dans la situation d'entraîner sur son peuple des mesures exécutoires de la Ligue. Dans ce cas, la pression économique empêchera cet Etat de commettre de plus grandes sottises et, s'il est tout à fait aveuglé, son action armée sera dans la plupart des cas contrecarrée par l'Etat attaqué lui-même. Si une légère levée de troupes des Etats de la Ligue intervient ensuite, l'Etat agresseur verra se produire sa défaite si toutefois les choses sont poussées aussi loin. Mais, si un Etat se trouvant en dehors de la Ligue des Peuples a recours aux armes et, s'il n'est pas suffisamment éprouvé par l'isolement économique qui le maintient séparé de la communauté de Droit organisée, il se brisera la tête en voulant intervenir

contre la Puissance militaire de la Ligue des Peuples. On objectera que cet Etat se sera ménagé une organisation armée plus forte que celle des Etats de la Ligue des Peuples. La réponse fort juste d'Erzberger est que ces Etats réunis surpasseront forcément tout armement d'un Etat particulier. Et il ajoute avec raison qu'un peuple sachant, que dans la Ligue des Nations, ses charges d'armement vont disparaître, ne se laissera pas entraîner à de grands armements malgré les désirs de son Gouvernement, surtout après les leçons de cette dernière guerre.

Un Etat qui reste en dehors de la Ligue des Peuples se trouve ainsi en plus mauvaise posture. Erzberger le compare à un travailleur qui ne fait pas partie d'une organisation ouvrière et qui renoncerait volontairement à tous les avantages que le milieu ouvrier organisé apporterait à ses membres. Il trouve, et c'est parfaitement rationnel, que le risque d'une guerre pour un Etat de la Ligue ou pour un autre Etat qui n'en fait pas partie s'accroît par le fait même. Aussi, dit-il, et nous l'approuvons, dans le cas où il sera vaincu et il n'y a pas lieu de douter qu'il le sera, cet Etat agresseur aura à solder les frais de toutes les dépenses que les Etats de la Ligue ont dû faire pour les mesures d'exécution et de tous les dommages que la guerre a causés à l'Etat de la Ligue attaqué et à tous les autres Etats faisant partie de cette Ligue. Et l'homme d'Etat allemand en déduit avec juste raison que, sur ce point de la constitution, la pression est aussi maxima que possible pour amener les Etats de la Ligue à respecter la Constitution et aussi pour pousser les Etats qui veulent rester en dehors de la Ligue à y entrer ou, pour le moins, à s'abstenir de toute politique ennemie contre la Ligue. Pour le cas où une action

ennemie d'un Etat de la Ligue ou d'un Etat étranger à la Ligue interviendrait aussi sur mer contre la Ligue des Peuples, et cela nous paraît évident, une flotte composée des unités maritimes des Etats de la Ligue entrerait en action et aurait, dans ce cas donné, à côté du devoir militaire de mettre l'ennemi hors de combat, le devoir d'établir avec sûreté sur mer la liberté du trafic commercial des Etats de la Ligue. La Ligue des Peuples a donc à sa disposition des moyens de force beaucoup plus efficaces que le système actuel d'armement. Elle intervient ainsi avec une autorité plus grande contre les dieux Martiens du monde et pourra imposer toujours sa volonté. Celui qui a confiance dans la Ligue des Peuples n'a pas à craindre que le Droit de la Ligue ou le jugement du Tribunal Arbitral ne puisse triompher ou ne puisse être exécuté. Erzberger rappelle qu'on peut aussi imaginer le cas où deux Etats se trouvant en dehors de la Ligue des Peuples entrent en guerre l'un avec l'autre. Dans ce cas, dit-il, la Ligue des Peuples, et il a parfaitement raison sur ce point, doit décider, d'après le vote de ses membres, quelle est l'attitude la plus favorable et la plus conforme au but qu'elle doit prendre : la neutralité ou le boycott du trafic. On peut se décider suivant les circonstances aussi bien dans un sens que dans un autre. Il faudrait examiner de la même manière l'attitude à adopter à l'égard de deux Etats qui se font la guerre. Erzberger termine ce chapitre en rappelant que la Puissance de la Ligue des Peuples, si elle vient à être réalisée, n'a pas seulement pour base les moyens d'exécution dont elle dispose, mais aussi son contenu moral et il déclare, et nous sommes de son avis, que ce ne sont pas les moyens d'exécution de la Ligue des Peuples qui sont la garantie que

cette Ligue restera permanente et remplira son rôle, mais que c'est l'élément moral par lequel cette Ligue lie ses actions au Droit, à la communauté des intérêts et à la paix.

CRITIQUE

Dans cette critique, nous ne parlerons que d'une façon rapide et générale des points sur lesquels nous sommes d'accord avec le juriste allemand, mais nous discuterons au contraire dans le détail les points peu nombreux où nous pouvons nous trouver en désaccord avec lui sur l'organisation d'une Constitution de la Ligue des Nations et sur l'établissement pour cette Ligue des moyens d'exercer sa puissance. Constatons, et en nous rangeant à son avis, que la Ligue des Nations doit résoudre trois questions essentielles : la question de l'organisation, celle de l'établissement de lois fondamentales et celle de l'édification d'un Droit d'exécution de la Ligue des Nations. Disons aussi avec Erzberger que la Ligue des Nations doit être ouverte à tous les peuples dont les Gouvernements exprimeront le désir d'y être admis avec l'assentiment de leur représentation populaire. Mais nous différons d'opinion avec lui, sinon sur le principe, du moins sur la date de l'admission des pays dans la Ligue des Nations. Nous trouvons que l'Allemagne, par exemple, ne pourra être admise dans cette Ligue que lorsqu'elle aura donné des preuves de sa bonne foi et de son désir de la paix en accomplissant strictement les obligations qui lui ont été imposées par le Traité de Versailles. Ajoutons aussi que d'autres pays, comme la Turquie et la Russie, ne pourront en faire partie, la première que lorsqu'elle aura exécuté les obligations du

Traité de Sèvres et que l'ordre y règnera et la seconde que lorsqu'elle aura un Gouvernement stable, un régime parlementaire reposant sur la volonté populaire et qu'elle reconnaîtra les dettes contractées par l'ancien régime tsariste à l'égard des autres pays, spécialement les emprunts d'Etat. Nous pensons comme lui, et nous croyons devoir le répéter, parce que ce sont là des idées essentielles, que la Ligue des Nations ne doit considérer comme ennemi un Etat qui n'en fait par partie que s'il y donne sujet et que la Ligue des Peuples doit garantir contre tout pays les Etats neutralisés d'une manière durable, même contre les Etats qui n'appartiennent pas à la Ligue des Peuples. Faisons remarquer en passant, qu'à notre avis, si la Ligue des Nations est instituée, la neutralité de certains Etats n'aura plus sa raison d'être. Nous sommes d'accord avec l'homme d'Etat allemand quand il montre l'intérêt qu'ont tous les pays à faire partie de la Ligue et les conséquences néfastes d'une dissolution de la Ligue des Nations, une fois cette Ligue établie. Nous n'avons pas d'objection à élever sur ce qu'il dit à propos du Bureau International. Nous trouvons, comme l'ancien Ministre des Finances allemand, que, dans les cas controversés, c'est la Cour Arbitrale devant laquelle tous les Etats sont égaux qui doit prendre une décision. Nous pensons, comme lui, que la Ligue des Peuples doit se contenter seulement d'établir d'organisation du Tribunal Arbitral et de garantir l'exécution de son jugement. Mais nous n'admettons pas, comme Erzberger, que chaque Etat de la Ligue puisse, malgré son importance différente, avoir uniformément une voix dans la discussion. Ce serait injuste et absurde. Mais nous trouvons aussi qu'on pourrait établir le rapport des voix d'après la mesure

des contributions de dépenses parce que cette mesure tient compte du nombre des habitants. Nous pensons, avec l'homme d'Etat allemand, que la présidence dans les séances plénières doit être réservée aux grands Etats à cause de leur civilisation et de leur culture. Nous ne pouvons que nous ranger à son avis de l'emploi de la langue française dans les délibérations à cause de l'internationalité de notre langue. Nous n'avons pas davantage d'objection à formuler contre le partage des Etats de la Ligue en trois classes pour établir la répartition en ce qui concerne la quotité des frais incombant à l'organisation.

Avec Erzberger nous trouvons que la transformation de l'organisation de la Ligue des Peuples doit être l'objet des préliminaires de cette Ligue. Il rappelle, et nous l'approuvons, que les lois essentielles pour atteindre ce but sont : l'autonomie de la Ligue des Etats, le Tribunal Arbitral Obligatoire, le Désarmement, l'Egalité économique des Droits et la Porte Ouverte, la Liberté du trafic mondial et l'Organisation coloniale. Nous ne croyons pas, comme l'homme politique allemand, la neutralité nécessaire, parce que tous les Etats associés ayant droit également à la protection de la société, nous ne voyons pas quelles garanties supplémentaires la neutralité pourrait apporter. Erzberger a raison quand il dit que le Pouvoir Exécutif de la Ligue des Peuples est constitué non seulement pour accommoder les conflits entre ses membres, mais encore pour empêcher chaque rupture violente de la paix. Avec lui nous disons que la Ligue des Peuples est le Pouvoir organisé des Etats de la Ligue et que c'est à elle qu'incombent l'exécution et la protection de sa Constitution en face de chaque violation. Nous admettons aussi que les

Etats de la Ligue doivent mettre, dans la mesure du nécessaire, leurs moyens de puissance à la disposition de la Ligue pour la protection de cette Constitution. Nous l'approuvons également quand il dit, que dans tous les cas qui peuvent se présenter et qu'il énumère, les Etats doivent s'engager, suivant le degré de violation de la Constitution, à intervenir en commun contre l'Etat qui a commis des infractions contre cette Constitution. Nous admettons les deux moyens qu'il préconise pour empêcher l'Etat réfractaire de commettre des actes d'hostilité : 1° la rupture avec lui des rapports diplomatiques ; 2° l'isolement complet, en interdisant avec lui toute relation de personnes et tout trafic postal, économique et financier.

Nous pensons, comme Erzberger, que si l'Etat de la Ligue qui rompt la paix possède des côtes maritimes, il n'y a qu'à décréter le blocus contre lui et à donner une sanction efficace à ce blocus en faisant intervenir dans une action commune les forces maritimes des Etats de la Ligue. Nous n'avons pas non plus d'objection à formuler quand il préconise l'application des mêmes mesures en face de l'attitude menaçante d'un Etat qui n'appartient pas à la Ligue des Peuples à l'égard d'un Etat qui fait partie de cette Ligue. Nous sommes encore du même avis : que la Ligue des Peuples, qui impose à ses membres l'obligation dans le cas d'un conflit avec un autre Etat, Etat de la Ligue ou non, de ne prendre les armes dans aucune circonstance, mais d'en appeler au Tribunal Arbitral, est obligée également de garantir à l'Etat de la Ligue, en cas d'appel au Tribunal Arbitral, sa protection contre tous les actes hostiles de l'Etat, qui refuse d'aller devant le Tribunal Arbitral et de rendre exécutoire contre

ce même Etat le jugement de ce Tribunal Arbitral, dans le cas où ce jugement interviendrait à l'égard d'un Etat étranger à la Ligue. Nous l'approuvons également quand il déclare que, si les mesures de blocus ne suffisent pas pour empêcher un Etat de commettre des actes d'hostilité menaçant ou blessant la Constitution, il faut, dans ce cas, joindre aux autres mesures une action militaire et maritime commune. Nous sommes également de son avis : que, dans le cas d'une situation militaire menaçante pour un Etat de la Ligue, la Ligue doit prendre des mesures préparatoires : une protection renforcée de la frontière, une réunion des contingents particuliers des Etats de la Ligue, etc...

Mais, comme lui, nous ne croyons pas que pour solutionner le conflit, il sera nécessaire d'en arriver si loin. Nous trouvons, comme Erzberger, que les peuples ont un grand intérêt à l'établissement de la Ligue des Nations. Nous pensons avec lui qu'on ne peut raisonnablement croire qu'un Etat de la Ligue se mettra en désaccord avec le monde entier en violant la Constitution. Mais en admettant qu'un pareil fait se produise nous opinons aussi que, dans ce cas, la pression économique empêchera cet Etat d'agir contrairement à la raison et que, dans le cas contraire, son action armée sera, presque toujours, contrecarrée par l'Etat attaqué lui-même. Prenons l'hypothèse où l'Etat agresseur se trouve en dehors de la Ligue des Peuples, nous dirons alors avec l'ancien Ministre des Finances de la République allemande que, si cet Etat n'est pas suffisamment éprouvé par son isolement économique, il sera vaincu en voulant intervenir contre la puissance militaire de la Ligue des Peuples. Les Etats réunis dans cette Ligue auront en effet un armement

supérieur à celui d'un Etat particulier. Erzberger a également raison en soutenant qu'un peuple qui sait que, dans la Ligue des Nations, ses charges d'armement vont disparaître, ne se laissera pas entraîner par son gouvernement à de grands armements. Nous pensons, comme lui, qu'un Etat qui reste en dehors de la Ligue des Peuples se trouve en mauvaise posture. En cas de défaite de l'Etat agresseur nous admettons la sanction qu'il propose de le condamner à solder les frais de toutes les dépenses que les Etats de la Ligue ont dû faire pour les mesures d'exécution et de tous les dommages que la guerre a causés à l'Etat de la Ligue attaqué et à tous les Etats faisant partie de cette Ligue. C'est à notre avis, comme au sien, un moyen de pression maximum pour amener les Etats de la Ligue à respecter la Constitution et aussi pour pousser les Etats qui veulent rester en dehors de la Ligue à y entrer, ou, pour le moins, à s'abstenir de toute politique ennemie contre la Ligue. Nous trouvons, comme l'homme d'Etat allemand, que si une action ennemie d'un Etat de la Ligue ou d'un Etat étranger à la Ligue intervient sur mer contre la Ligue des Peuples, on n'a qu'à faire appel à la flotte maritime de la Ligue qui, tout en mettant l'ennemi hors de combat, garantira aussi sur mer la liberté du trafic commerciale des Etats de la Ligue. Nous admettons, en conséquence, son opinion que la Ligue des Peuples aura ainsi à sa disposition des moyens bien plus efficaces qu'avec le système actuel d'armement. Nous pensons aussi que, si deux Etats se trouvant en dehors de la Ligue des Nations se font la guerre, la Ligue des Peuples devra décider, d'après le vote de ses membres, si elle adoptera à leur égard la neutralité ou si elle boycottera leur trafic commercial. Nous partageons

son idée qu'il faudra examiner l'attitude à prendre à l'égard de deux Etats combattants. Enfin nous nous rangeons complètement à son opinion : ce ne sont pas les moyens d'exécution de la Ligue des Peuples qui donnent la garantie que cette Ligue restera permanente et remplira son rôle, mais que la constitution de cette garantie est obtenue par l'élément moral, grâce auquel cette Ligue lie ses actions au Droit, à la communauté des intérêts et à la paix.

Constatons en terminant — nous y reviendrons — deux lacunes dans les idées formulées par Erzberger : la première celle que tous les différends internationaux, sans distinction, doivent être soumis à l'Arbitrage et aux Tribunaux ; la seconde qu'il ne prévoit même pas, comme on l'avait fait aux Conférences de La Haye, une Cour permanente.

Venons-en maintenant au dernier chapitre de l'ouvrage de Mathias Erzberger. Ce chapitre contient son plan d'une Constitution de la Société des Nations. Nous allons exposer dans tous ses détails ce plan, comme nous le ferons ensuite pour celui de « La Société allemande de Droit des Gens ».

Après l'exposition de ce plan, nous en ferons la critique.

Plan d'une Constitution de la Société des Nations par Erzberger

TITRE PREMIER. — ORGANISATION

ARTICLE PREMIER. — La Société des Nations est une Ligue perpétuelle qui a pour but de régler pacifiquement tous les différends qui surgissent entre les Etats et de s'occuper, d'une

manière générale, de garantir le droit des peuples et d'assurer leur prospérité.

ART. 2. — Tout Etat souverain peut entrer dans la Société des Nations en vertu d'une résolution votée par son corps législatif. La Société des Nations sera considérée comme définitivement constituée lorsqu'elle aura recueilli, entre autres adhésions, celles des nations suivantes : Empire Allemand, Angleterre, France, Etats-Unis d'Amérique du Nord, Russie.

ART. 3. — Le fait pour un Etat de quitter la Société des Nations est interprété comme un acte comminatoire de sa part, il entraîne les mesures que prend la Société des Nations conformément aux articles 34, 36.

ART. 4. — Le siège de la Société des Nations est à La Haye, où un Bureau International régit les affaires de la Société. Chaque Etat fédéré nomme, avec l'assentiment de sa représentation nationale, un délégué qui le représente pour toutes les mesures prises collectivement. Chaque Etat fédéré dispose en séance plénière d'une voix, excepté quand il s'agit de prendre les décisions prévues par l'art. 39. Dans ces cas, la répartition des voix doit s'établir au prorata de la participation aux dépenses conformément à l'art. 6. La présidence dans les séances plénières revient aux Puissances de première classe qui la détiennent chacune pendant une année à tour de rôle d'après l'ordre des lettres de l'alphabet français. Les délégués des Etats fédérés se conforment dans leurs votes aux instructions qu'ils ont reçues de leur Gouvernement d'accord avec la représentation nationale. Le scrutin est basé sur le principe de la majorité absolue des suffrages.

ART. 5. — Le Bureau International est dirigé et contrôlé

par un Conseil d'administration permanent, composé des représentants diplomatiques des Etats fédérés accrédités à La Haye et présidé par le Ministre des Affaires Etrangères de Hollande. C'est par l'intermédiaire du Bureau que se transmettent les communications relatives aux statuts de la Société ; c'est lui qui est chargé de garder les Archives et qui s'occupe de toutes les affaires d'administration ainsi que de toutes les publications. Le Conseil d'Administration tranche toutes les questions d'administration qui concernent l'organisation du Bureau ; il nomme les fonctionnaires et employés du Bureau, fixe les appointements et salaires, contrôle la comptabilité. Les autres charges et prérogatives du Bureau et de son Conseil d'Administration seront l'objet d'un règlement spécial.

ART. 6. — Les dépenses du Bureau sont réparties entre les Etats fédérés d'après un barème établi comme suit : les Etats fédérés sont divisés en trois classes, dont chacune devra fournir une contribution calculée d'après le chiffre de leur population respective ; la première classe paye le triple de la troisième, la deuxième le double. Eu égard à la répartition des dépenses, les Etats fédérés sont divisés comme suit :

1^{re} classe : tous les Etats qui sont représentés par des ambassadeurs ;

2^e classe : tous les autres Etats dont la population dépasse 5 millions d'habitants ;

3^e classe : tous les autres Etats souverains.

Le budget des dépenses du Bureau est calculé d'avance tous les cinq ans pour une période de cinq années. Les dépenses incombant aux Etats qui adhèrent à la Société courent du jour de leur adhésion.

TITRE DEUX. — DISPOSITION FONDAMENTALE

CHAPITRE PREMIER. — AUTONOMIE DES ÉTATS FÉDÉRÉS

ART. 7. — La Société des Nations garantit l'intégrité de chaque Etat fédéral ; elle assure également aux Etats confédérés la possession paisible de leurs colonies.

ART. 8. — Chaque Etat fédéré est complètement indépendant pour administrer ses affaires de politique intérieure : quant aux opérations de sa politique extérieure, elles ne peuvent sortir du cadre que leur assigne la Société des Nations. Chaque peuple fédéré introduit dans sa législation pénale une disposition aux termes de laquelle seront poursuivies et punies les déclarations outrageantes ou les provocations à l'adresse d'autres peuples ou Etats publiées dans la Presse ou dans d'autres écrits. Chaque Etat fédéré s'engage à obtempérer au désir d'un autre Etat fédéré qui le prierait d'accueillir toute rectification dans l'organe attitré de sa presse officielle ; il s'engage également à reproduire dans le même organe officiel l'ensemble des rectifications qu'apporteraient d'autres Etats fédérés.

CHAPITRE DEUX. — ÉTATS NEUTRES A PERPÉTUITÉ

ART. 9. — Les Etats, dont les gouvernements, d'accord avec leur représentation nationale, font une déclaration de neutralité permanente, sont reconnus par tous les membres de la Société des Nations comme neutres permanents et jouissent de la protection collective de la Société des Nations.

ART. 10. — A toute violation de neutralité, de quelque côté qu'elle vienne, la Société des Nations s'opposera par tous les moyens qui sont en son pouvoir.

CHAPITRE TROIS. — TRIBUNAL D'ARBITRAGE OBLIGATOIRE

ART. 11. — Pour toutes les contestations qui surgiraient soit entre deux ou plusieurs Etats fédérés, soit entre un ou plusieurs Etats fédérés et d'autres Etats n'appartenant pas à la Société des Nations, lorsque ces contestations n'auront pu être aplanies soit par la voie diplomatique, soit par les bons offices ou la médiation d'une Puissance amie ou de plusieurs Puissances amies, les Etats qui ont adhéré à la Société des Nations s'engagent à les porter devant un Tribunal d'Arbitrage qui sera institué pour ce cas particulier et à se soumettre à la décision de ce Tribunal d'Arbitrage ; cette décision sera sans appel.

ART. 12. — Toutes les forces, dont dispose la Société des Nations, sont tournées contre l'Etat, fédéré ou non, qui assaille à main armée un autre Etat de la Société sans en avoir d'abord appelé au Tribunal d'Arbitrage, ou sans avoir attendu la décision de ce Tribunal ; il en va de même quand, au lieu de s'incliner devant l'arrêt du Tribunal, l'Etat en question a recours aux armes.

ART. 13. — Pour le cas où les bons Offices et la Médiation de tierces Puissances sont nécessaires, on se conforme aux dispositions suivantes :

a) Les Etats de la Société sont convenus, au cas où une sérieuse divergence d'opinion entre eux n'aurait pu s'aplanir par la voie diplomatique, d'en appeler d'abord aux bons

Offices ou à la Médiation d'une ou de plusieurs Puissances amies.

b) Les Etats de la Société tiennent pour avantageux et désirable qu'une ou plusieurs Puissances étrangères au conflit prennent l'initiative d'offrir leurs bons Offices ou leur Médiation aux Etats qui sont en désaccord.

c) N'importe quel Etat de la Société a le droit d'offrir ses bons Offices ou sa Médiation. L'exercice de ce droit ne saurait, en aucun cas, être considéré par les parties en désaccord comme un acte inamical.

d) La tâche du Médiateur consiste à trouver un compromis de nature à concilier les prétentions opposées des adversaires et à dissiper, le cas échéant, les malentendus entre les Etats en conflit.

e) Les bons Offices et la Médiation, soit qu'ils répondent à l'appel des parties en litige, soit qu'ils soient dûs à l'initiative spontanée de Puissances étrangères au conflit, revêtent expressément le caractère de simple conseil et ne prennent en aucun cas celui de l'obligation par la force.

ART. 14. — Si les bons Offices et la Médiation ne mènent pas à une solution des questions litigieuses, on en réfère à la décision d'un Tribunal d'Arbitrage et, en appel contre le jugement de ce Tribunal, à la décision d'une Cour Suprême d'Arbitrage, après avoir au préalable procédé à la formation de ce Tribunal ou de cette Cour Suprême d'Arbitrage.

ART. 15. — A cet effet chacune des parties désigne, avec l'agrément de sa représentation nationale, un juge qui siègera au Tribunal d'Arbitrage. Les deux juges choisissent un tiers arbitre comme Président du Tribunal. Si les deux juges arbitraux n'arrivent pas à s'entendre sur la désignation du Prési-

dent, le choix de celui-ci est alors confié à une tierce Puissance que les parties désignent d'un commun accord. Si une entente à ce sujet n'arrive pas à se produire dans un délai de 5 jours, chacune des parties désigne alors une autre Puissance et le choix de l'arbitre Président est le résultat d'un accord entre les Puissances ainsi désignées. Toutefois, si ces deux Puissances n'arrivent pas à s'entendre dans un délai de 8 jours, chacune d'elles propose alors deux personnes qu'elle choisit sur la liste indiquée à l'alinéa suivant, parmi celles qui n'ont pas été nommées par les parties et qui ne sont pas ressortissantes de l'une d'elles. Le sort désigne celle des personnes proposées qui doit être l'arbitre Président. Chaque Etat fédéré, à son entrée dans la Société des Nations, désigne, avec l'agrément de sa représentation nationale, deux personnes d'une compétence universellement reconnue dans les questions de Droit International et qui jouissent, au point de vue moral, de la plus haute considération : ces deux personnes doivent être prêtes à assumer dans le cas prévu le rôle d'arbitre en chef. La liste de ces personnes est dressée par le Bureau de La Haye qui la communique aux Etats de la Société et les tient au courant de tout changement survenu dans la situation, par suite de la mort ou de la démission d'une des personnes portées au tableau. La nomination de ces personnalités par chaque Etat de la Société est respectivement valable pour une période de cinq années.

ART. 16. — Si les parties interjettent appel de l'arrêt du Tribunal d'Arbitrage — formalité qu'il est nécessaire d'accomplir auprès du Bureau de La Haye — quinze jours après notification du jugement, chaque partie choisit alors, pour la Constitution de la Cour Suprême d'Arbitrage, un arbitre juge

suprême, qui n'a pas été juge au premier Tribunal. En outre, chacune des parties prie respectivement une Puissance amie de désigner comme arbitre juge suprême une nouvelle personnalité qui n'a pas jugé en première instance d'Arbitrage. La ratification de la représentation nationale est requise pour ces choix. Les quatre arbitres juges suprêmes élisent de concert un arbitre en chef, président du Tribunal. A égalité de suffrages, le choix de l'arbitre en chef est confié à Sa Sainteté le Pape qui le nomme après audition des Puissances amies désignées conformément à l'alinéa I.

ART. 17. — Les arrêts du Tribunal d'Arbitrage et ceux de la Cour Suprême d'Arbitrage sont publiés respectivement par tous les Etats de la Société dans le délai d'un mois, à dater de leur notification, dans les Actes de leur Parlement et dans les organes de leur Presse officielle.

ART. 18. — Les instructions relatives à la procédure d'Arbitrage feront l'objet d'une réglementation particulière.

CHAPITRE QUATRE. — DÉSARMEMENT

ART. 19. — Les Etats, qui se sont associés pour former la Société des Nations, prennent l'engagement réciproque de réduire, dans une proportion qu'un arrangement spécial se réserve d'établir ultérieurement, leurs forces combattantes de terre, de mer et des airs, de les diminuer constamment et de ne pas les augmenter à nouveau sans convention préalable avec la Société des Nations.

Ils s'engagent en outre à n'employer leurs forces combattantes de terre et de mer que pour le maintien de l'ordre à l'intérieur de leur propre pays, pour repousser une agression

contre leur territoire et pour la cause commune d'après les instructions du Comité exécutif de la Société des Nations.

ART. 20. — Le total des dépenses annuelles consacrées à l'armement ainsi que les chiffres indiquant le montant des effectifs en troupes, matériel de guerre de tout genre et navires de guerre doivent être remis chaque année au Bureau de La Haye qui les publie.

CHAPITRE CINQ. — ÉGALITÉ DES DROITS DANS LE DOMAINE
ÉCONOMIQUE ET PRINCIPE DE LA PORTE OUVERTE

ART. 21. — Les Etats de la Société se garantissent réciproquement l'égalité de droits au point de vue économique dans tous les territoires placés sous leur suzeraineté. Ils s'engagent à renoncer à toute prohibition de nature à entraver leur commerce réciproque de travail à travers leurs pays respectifs et à s'accorder mutuellement la liberté du transit.

ART. 22. — Les Etats de la Société se garantissent réciproquement la clause générale de la nation la plus favorisée. En aucun cas, un Etat de la Société n'en oblige un autre, ni les ressortissants de cet autre à payer des droits de douane, des taxes, impôts et contributions, dans une proportion supérieure ou à base différente ; il évite également de lui imposer des surtaxes ou encore de lui appliquer une prohibition d'importation ou d'exportation, qui ne frapperait pas les productions de même espèce d'un autre Etat de la Société quel qu'il soit ou encore d'un Etat n'appartenant pas à la Société.

En particulier, le bénéfice de tout traitement de faveur et de toute facilité, de toute exemption et de toute réduction dans l'application du tarif douanier, aux exportations et impor-

tations, accordé temporairement ou d'une manière permanente, avec ou sans compensations, par un Etat de la Société à un autre Etat de la Société ou encore à un Etat ne faisant pas partie de la Société, sera étendu sans délai, sans conditions, sans réserves et sans compensations aux produits du sol et de l'industrie de l'ensemble des autres Etats de la Société.

ART. 23. — Pour les dix premières années qui suivront la fondation de la Société des Nations, l'excédent que possède chaque Etat de la Société en matières premières sera distribué entre les autres Etats de la Société d'après un mode de répartition dont l'établissement et les dispositions exécutoires seront fixés par accord spécial, en prenant pour base le total des importations de l'année 1913 dans chacun des Etats de la Société considéré isolément et en s'inspirant pour chaque Etat de la Société, toujours considéré à part, des besoins particuliers qu'aura créés la consommation du temps de guerre et de ceux qu'on aura à satisfaire pour établir un système de compensations.

CHAPITRE SIX. — LIBERTÉ DU TRAFIC MONDIAL

ART. 24. — Les Etats qui se sont associés pour former la Société des Nations reconnaissent comme axiome de Droit International le principe de la Liberté des Mers. Les Détroits et les Canaux qui font communiquer deux mers, à condition que leurs deux rives ne soient pas en possession d'un même Etat de la Société, seront internationalisés. Leurs fortifications seront conservées et placées sous la garde d'un détachement composé de contingents appartenant à tous les Etats de la Société et sous le commandement d'un délégué, ressor-

lissant d'un des Etats déclarés neutres : ce délégué changera tous les trois ans. La composition exacte du détachement et l'ordre à suivre dans l'alternance du commandement feront l'objet d'un accord spécial qui les réglera ultérieurement.

ART. 25. — Les Etats de la Société proclament la sécurité de la propriété privée en haute mer.

ART. 26. — Le Droit de prise maritime et le droit de blocus sont abolis.

ART. 27. — L'exercice du droit de blocus reste néanmoins permis à la Société des Nations ; mais il lui est réservé à elle seule en tant que Société, pour en user contre un Etat de la Société qui violerait la Constitution de la Société des Nations ou contre tout autre Etat qui, ne faisant point partie de la Société, porterait les armes contre un Etat de la Société.

ART. 28. — Dans le cas d'une guerre se déchainant sur mer entre un Etat de la Société ou plutôt entre la Société des Nations et un Etat qui n'en fait pas partie, un détachement des forces maritimes de la Société des Nations formé par les Etats de la Société et placé sous le commandement d'un chef désigné d'un commun accord entre en action et est chargé d'assurer la liberté effective du transit maritime des Etats de la Société.

ART. 29. — Les navires des Etats de la Société et leur chargement doivent recevoir de chacun des Etats de la Société le traitement que ce dernier applique à ses propres navires et à leur chargement. La faculté d'utiliser les voies ferrées, les routes nationales et autres, les canaux et tous les autres moyens de communication sera accordée par chaque Etat de la Société aux ressortissants de l'ensemble de tous les autres Etats de la Société moyennant des conditions identiques et contre paie-

ment des mêmes taxes que celles qui sont versées par ses propres ressortissants.

ART. 30. — Les câbles transocéaniques qui relient les Etats de la Société sont placés sous le contrôle d'une commission de la Société des Nations qui sera nommée à cet effet par suite d'un accord spécial.

ART. 31. — Les Puissances de la Société doivent développer leur œuvre coloniale suivant l'esprit de la civilisation chrétienne et avoir à cœur de protéger les indigènes et de veiller à leur éducation morale et économique. Elles s'interdisent de lever des troupes dans leurs domaines coloniaux.

Faisons ici, bien que ce ne soit pas la place, une petite remarque concernant la politique coloniale allemande : sans doute les Allemands n'ont pas, pendant la guerre, levé des troupes importantes dans leurs colonies, spécialement en Afrique, pour les envoyer en Europe, mais c'est parce qu'il leur était difficile d'en recruter précisément à cause des procédés barbares qu'ils employaient contre les noirs soumis à leur protectorat. D'ailleurs ils ont utilisé des indigènes en Afrique Orientale et Occidentale pendant le conflit européen pour défendre leurs colonies.

ART. 32. — Tous les Etats et toutes les colonies du Continent africain sont déclarés Etats neutres à perpétuité aux termes des articles 9 et 10.

Autre réflexion suggérée par la lecture de cet article. Le Gouvernement allemand parle de neutraliser le Continent africain parce qu'il y occupe des territoires relativement restreints par rapport aux domaines coloniaux de l'Angleterre et de la France en Afrique, c'est là, nous semble-t-il, de la politique réaliste, mais un peu égoïste et personnelle. Maintenant

que les Allemands ont perdu leurs colonies africaines une pareille demande prendrait une note d'égoïsme encore plus accentuée.

TITRE TROIS. — POUVOIR EXÉCUTIF DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

ART. 33. — C'est à la Société des Nations considérée comme force organisée des Etats fédérés qu'incombe la garde de la Constitution de la Société des Nations et sa protection contre toute violation de la part d'un ou plusieurs Etats fédérés ainsi que contre toute attitude hostile d'un ou de plusieurs Etats n'appartenant pas à la Société des Nations.

ART. 34. — Si un ou plusieurs des Etats de la Société violent la Constitution, en particulier si un ou plusieurs Etats de la Société, au lieu d'en appeler à un Tribunal d'Arbitrage, ou d'attendre la décision de ce Tribunal, ou de se conformer à sa décision, procèdent à des opérations qui revêtent un caractère d'hostilité, ou encore, si un ou plusieurs Etats de la Société viennent à dépasser, dans le montant de leurs forces présentes sous les drapeaux en hommes, en matériel de guerre et en vaisseaux, le chiffre stipulé, si, dans des intentions hostiles, ils menacent ou suppriment le principe de l'égalité des droits en matière économique, s'ils ne veulent pas se soumettre aux obligations que l'Etat fédéré contracte vis-à-vis du Pouvoir Exécutif de la Société, ou s'ils violent la neutralité d'un Etat neutre à perpétuité, dans ces cas les Etats de la Société s'engagent à agir collectivement ou séparément contre le ou les violateurs de la Constitution par les moyens suivants :

1° Rupture des relations diplomatiques entre tous les Etats de la Société et ceux qui auront violé la paix.

2° Isolement complet et absolu des Etats perturbateurs de la paix au moyen d'un barrage de leurs frontières établi entre eux et les Etats de la Société pour tout ce qui concerne l'importation et l'exportation, la poste, les chemins de fer, le télégraphe, les câbles sous-marins, les paiements à effectuer.

3° Le cas échéant, leur infliger le blocus conformément à l'article 27.

ART. 35. — Les mêmes mesures seront appliquées contre un ou plusieurs Etats n'appartenant pas à la Société qui menaceraient d'une action hostile un Etat de la Société.

ART. 36. — Dans le cas où la paix serait troublée par un Etat de la Société ou bien par un ou plusieurs Etats n'appartenant pas à la Société des Nations, qui, dans des intentions hostiles, franchiraient leurs frontières pour marcher contre un ou plusieurs Etats de la Société, ceux-ci s'engagent, pour défendre et soutenir le ou les Etats de la Société attaqués, à entreprendre une action militaire collective sur terre et sur mer, conformément à la situation particulière et aux nécessités du moment.

En présence d'une situation devenue menaçante au point de vue militaire, pour un Etat de la Société, la Société des Nations prendra d'urgence les mesures préliminaires que comporte la situation. La marche à suivre dans ce cas sera réglée dans ses grandes lignes par un arrangement particulier.

ART. 37. — Le ou les Etats de la Société qui, sans avoir été attaqués, recourent aux armes, seront exclus de la Société des Nations par décision de la représentation plénière de la Société, qui sera aussitôt convoquée.

ART. 38. — Pour le cas où l'un des Etats fédérés aurait à subir, par suite d'un état de guerre qui lui aurait été imposé, les inconvénients d'un boycottage, d'un blocus préjudiciable à sa production économique et aux autres branches de son activité nationale, les Etats de la Société s'engagent à se prêter mutuellement un appui énergique et efficace par un échange réciproque de matières premières et de marchandises.

ART. 39. — S'il arrive qu'une guerre éclate entre les Etats n'appartenant pas à la Société des Nations, celle-ci convoque immédiatement ses membres en séance plénière et ceux-ci décident par vote si la Société gardera la neutralité vis-à-vis des belligérants ou si elle se prononcera au contraire pour l'établissement d'un blocus complet et sans restriction. Dans ce cas la ligne de conduite une fois décidée sera appliquée dans les mêmes conditions à tous les belligérants sans exception.

ART. 40. — Tous les frais et préjudices soit individuels, soit collectifs, imposés aux membres de la Société des Nations, du fait des mesures prévues par les Art. 34 et 39, sont à la charge de l'Etat qui a violé la paix.

CRITIQUE DU PROJET DE MATHIAS ERZBERGER SUR LA CONSTITUTION D'UNE SOCIÉTÉ DES NATIONS

Constatons d'abord cette anomalie que ce projet allemand d'une Société des Nations ait été conçu par un des grands chefs du centre catholique du Reichstag, dont le parti a été, depuis Bismarck, le plus ferme soutien de la politique germanique. Quelle opposition en effet entre le principe de la Société des Nations et celui de l'impérialisme allemand ! D'un côté,

la coopération des peuples : tous pour chacun, chacun pour tous, comme le fait remarquer le français Duméril, et de l'autre la devise « Tout pour nous ». Aucune autre limite n'est imposée aux droits de l'Empire que celle de sa puissance : tout ce qu'il a la force de prendre lui appartient, car l'Etat ne reconnaît aucune autorité morale supérieure à lui — *Deutschland über Alles!* (l'Allemagne par dessus tout) — quatre ans de cette terrible guerre ont été nécessaires pour qu'on ait conçu dans les milieux politiques allemands le premier projet de la Société des Nations (1). On peut douter, dans ces conditions, de la sincérité d'une conversion qui est survenue à la même époque qu'a commencé la défaite ? L'Allemagne en 1916 tient-elle compte du droit des peuples ? Son Gouvernement ne veut traiter alors que d'après la carte de guerre. Ses pacifistes eux-mêmes admettent le principe que le fait de l'occupation des territoires ennemis crée le Droit. On voit à peine se manifester, à la fin de 1916, pour faire accepter en Allemagne la mobilisation civile, l'adhésion sans sincérité du Chancelier à l'idée, qui commence à se faire jour, de la Société des Nations. « Pas un instant, ose-t-il ajouter, ils (les Empires Centraux) ne se sont départis de la conviction que le respect des autres Nations n'est nullement incompatible avec leurs propres droits et intérêts légitimes » (2). En lisant cette affir-

(1) Il y a un autre projet, œuvre du professeur autrichien Lammasch; ce projet a paru en Suisse sous le titre de : *Der Voelkerbund Zür Bèwahrung Des Friedens* (La Ligue des Nations pour la conservation de la paix.) Nous n'avons pas le temps d'examiner ici ce projet. Disons seulement que, bien supérieur à celui d'Erzberger, il est moins typique parce qu'il est l'œuvre d'un juriste qui a de tout temps cru à la nécessité d'un Droit International.

(2) Disc. au Reichst., 12 déc. 1916 : « Le résultat de la guerre, dit-il, ne peut être autre chose qu'une Ligue des Nations pour maintenir et garantir la paix. »

mation on peut douter de la sincérité de la conversion de Bethmann-Hollweg. Mais constatons, pour le comprendre, les événements de cette époque. Nous voyons l'aggravation de la situation alimentaire en Allemagne et comme conséquence au début de 1917 des mouvements grévistes, à tendance révolutionnaire.

La République établie en Russie semble encore décidée à rester fidèle à ses alliances (déclarations de Kérénski). D'autre part la guerre sous-marine n'a pas réduit la Grande-Bretagne à la famine et a, par contre, amené l'intervention des Etats-Unis. C'est ce qui pousse Erzberger, qui vient de faire une visite en Autriche de nature plutôt décourageante, et en partie sous l'influence du Gouvernement autrichien, à faire adopter à la Commission du Budget du Reichstag une résolution en faveur de la paix sans annexion. Bethmann-Hollweg est renversé du Pouvoir et, le 19 juillet, le Reichstag vote une motion où il déclare « Qu'il fera d'énergiques efforts pour créer une organisation juridique des rapports entre Nations. » Est-il question d'un arbitrage, de la Société des Nations ? La formule manque de clarté et le nouveau Chancelier Michaëlis n'en parlera plus. Il a fallu plusieurs défaites pour la faire admettre aux députés allemands. Pourtant la réussite de l'Allemagne à l'Orient, sur le front russe, grâce à la Révolution bolchéviste, le traité de Brest-Litowsk et l'offensive du printemps sur le front occidental leur font oublier cette motion du 19 juillet. Mais la défaite inéluctable se produit. Les politiciens germaniques pensent alors à la Société des Nations, non plus comme le Chancelier Hertling qui déclarait le 24 janvier 1918 : « Que le Gouvernement Impérial serait disposé, une fois que toutes les autres questions en suspens auraient été réglées, à passer

à une étude plus sérieuse des bases de la Société des Nations », mais pour considérer cette idée comme devant donner lieu à une discussion sérieuse. Et Hertling est amené à dire le 25 février 1918 : « Ce serait là un but qu'on ne pourrait que souhaiter ardemment atteindre, mais il n'est pas encore atteint ».

Le 12 septembre 1918 le Vice-Chancelier Von Payer, un ancien transfuge du parti libéral, déclare à Stuttgart que « Les peuples demandent à la Société des Nations des Tribunaux d'Arbitrage International, un accord sur le désarmement », et il ajoute : « Qu'aucune de ces demandes ne se heurtera à l'opposition de l'Empire allemand »... « Ce que nous concevons, déclare-t-il, c'est une vraie Ligue des Nations englobant tous ceux qui désirent un partage égal des droits et des devoirs ». Survient la capitulation bulgare ; on sent venir la chute des Empires Centraux. Aussi ces derniers font savoir, le 5 octobre 1918, au Président Wilson qu'ils acceptent en bloc toutes ses conditions de paix. Ainsi ils admettent le projet de formation d'une « Association générale des Nations » (art. 14). Et Max de Bade, le nouveau Chancelier, fait part au Reichstag de cette démarche en disant : « Les idées professées par M. Wilson sur le bonheur futur des peuples sont en complète harmonie avec les conceptions générales du nouveau Gouvernement — qui sont celles de la très grande majorité du peuple allemand » (1). Quelques jours plus tard, après l'aveu, qu'accepter la discussion d'une paix juste « est une contrainte pénible pour un peuple fier et habitué à la victoire », le Chancelier croit de bonne politique de déclarer

(1) Discours du 5 octobre 1918.

au Reichtag : « Le point essentiel de tout le programme de Wilson, c'est la Ligue des Nations. La réalisation de la communauté juridique exige l'abandon d'une partie de cette indépendance absolue qui était jusqu'ici la marque de la souveraineté d'un Etat ; cela s'applique à nous comme aux autres ». Et il ajoute ensuite : « Nous en tenir obstinément au strict point de vue de l'égoïsme national, qui était jusqu'à ces derniers temps la force dominante de la vie des peuples, ce serait, Messieurs, nous interdire toute possibilité de renouvellement... »

« Aujourd'hui, en cette heure grave, ajoute-t-il plus loin, je présente à notre peuple l'idée de la Ligue des Nations comme une source de consolation et de force nouvelle, etc. » (1). Ainsi l'Allemagne à bout de forces invoquait le Droit, dernière arme des faibles qu'elle dédaignait à l'époque de sa grandeur ! C'est aussi lorsque sa défaite ne faisait plus aucun doute que la *Gazette de Voss* (2) publiait le projet de Société des Nations contenu dans le dernier chapitre de l'ouvrage d'Erzberger, *Der Voelkerbünd* (3). La *Gazette générale*

(1) Discours du 22 octobre 1918.

(2) Il ne faut d'ailleurs pas croire que la défaite ait converti tout le Centre ; une scission s'y est produite : la fraction de gauche, dont fait partie Erzberger, s'est entendue avec les éléments nationaux-libéraux pour former le parti démocratique. Ce parti a introduit dans son programme électoral la Société des Nations et le Désarmement. La fraction de droite a pris le nom de parti populaire et a choisi pour organe la *Gazette de Cologne*. Son programme néglige de parler de la Société des Nations et laisse même de côté l'arbitrage ; il personnifie les anciennes traditions du parti nationaliste.

(3) *Der Voelkerbünd, Der Weg Zum Frieden* (La Ligue des Nations, chemin vers la paix). Brochure, chez Reimar-Hobbing, 1918. Cf. sur ce projet : *War And Peace* (novembre 1918 pp. 369 sqq.) : *A German League of Nations, Herr Erzberger's Scheme*.

de l'Allemagne du Nord, organe du Gouvernement, résumait, quelques jours après, cet ouvrage et indiquait quelle serait officiellement d'après l'Allemagne l'organisation de la Société des Nations.

« L'idée fondamentale (du Livre) ne pourra désormais être jamais détruite. Il s'agit de renoncer à l'anarchie et de faire un pas vers une communauté organisée des Nations. L'humanité fera ce pas, mais il serait dangereux d'attendre, car elle pourrait faire un faux-pas ; l'idée propagée par des Anglais et des Américains pourrait gagner du terrain et la Ligue des Nations naîtrait sans la liberté des mers, sans le libre-échange, sans l'égalité des droits économiques. Une Ligue de ce genre ne ferait que marquer de nouveaux progrès dans la voie des mésintelligences qu'a déjà engendrées le système des Alliances. Cette voie aboutirait à de nouvelles guerres. La Ligue des Nations pour laquelle nous devons combattre dans l'intérêt de l'humanité entière et de la réconciliation définitive, c'est celle qu'Erzberger décrit dans son ouvrage et qui est basée sur la réciprocité internationale. »

Le projet du Ministre de la Propagande a donc une valeur quasi-officielle (1). Il comprend trois parties : 1° Organisation ; 2° Dispositions fondamentales ; 3° Pouvoir Exécutif de la Société des Nations.

La première partie — assez courte — définit la Société des Nations « Une Ligue perpétuelle qui a pour but de régler paci-

(1) Le disc. du Min. des Aff. Etr. Brockdorff-Rantzau à l'Assemblée Nat., le 14 février est tout à fait conforme aux vues d'Erzberger. Il était question, déjà à cette époque, de le désigner comme délégué à la Conférence de la Paix pour s'occuper spécialement de la Société des Nations.

fiqnement tous les différends qui surgissent entre les Etats et de s'occuper d'une manière générale de garantir le droit des peuples et d'assurer leur prospérité » (Art. 1^{er}). La Société sera constituée quand elle aura recueilli l'adhésion des cinq grandes Puissances : Allemagne, Angleterre, France, Etats-Unis, Russie. Tout Etat souverain pourra y entrer en vertu d'une résolution de son Parlement (Art. 2) (2). Cette adhésion sera définitive, car « le fait d'un Etat de quitter la Société sera regardé comme un acte comminatoire de sa part » et aura pour conséquence l'adoption de mesures coercitives.

La Société aura son siège à La Haye. Chaque Etat fédéré aura une voix, mais la Présidence des séances plénières n'appartiendra qu'aux Puissances de premier ordre, à tour de rôle (art. 4). Enfin une Administration permanente, qui sera contrôlée par un Conseil de délégués, présidé par le Ministre des Affaires Etrangères de Hollande, s'occupera d'expédier les affaires dans l'intervalle des sessions (art. 5). Venons-en aux dispositions fondamentales : la Société garantit à chaque Etat l'intégrité de son territoire et de ses colonies (art. 7). La politique intérieure de chaque pays demeure indépendante, mais sa politique extérieure est soumise au contrôle de la Société. Chaque Etat n'introduira dans sa législation qu'une disposition punissant la publication de toutes les attaques dirigées contre d'autres nations (Art. 8). Certains Etats pourront être reconnus neutres à perpétuité et jouiront ainsi de la protection

(2) Une disposition démocratique analogue a été en effet introduite dans le projet de Constitution du nouvel Empire républicain : « Dès que l'Empire allemand fera partie de la Ligue des Nations, tous les traités avec les Etats compris dans la Ligue devront recevoir l'approbation de l'Assemblée Nationale et de la Commission des Etats. »

collective de tous les membres de la Société. Les articles 9 à 18 règlent la procédure d'Arbitrage obligatoire. Cette procédure est compliquée et ne prévoit pas de Tribunal permanent. Le différend sera soumis, soit à la médiation d'une ou plusieurs Puissances, soit à un Tribunal « institué pour le cas particulier ». On pourra interjeter appel devant une Cour Suprême « après avoir au préalable procédé à sa formation », suivant des règles spécifiées dans le projet. Les Etats associés s'engageront à diminuer, dans une certaine mesure, leurs armements.

Leurs forces militaires ne seront utilisées que pour maintenir l'ordre à l'intérieur ou « pour la cause commune du Comité exécutif de la Société ». Les dépenses militaires annuelles seront communiquées au Bureau de La Haye qui les publiera (art. 19-20). Les Etats associés se garantiront mutuellement la liberté du travail et la clause de la Nation la plus favorisée (art. 21-22). Pendant les dix ans qui suivront la formation de la Société, l'excédent des matières premières possédées par chaque Etat sera distribué aux autres Etats, en prenant pour base le total des importations de l'année 1913 dans chacun de ces Etats. Enfin, pour assurer la liberté du trafic mondial « les détroits et canaux faisant communiquer deux mers — à condition que leurs deux rives ne soient pas en possession d'un même Etat de la Société — seront internationalisés ». (Art. 24.)

La propriété privée sera respectée en haute mer ; plus de droit de prise ni de blocus. Seul le comité exécutif de la Société pourra appliquer le blocus (art. 25, 27). Les câbles transocéaniques seront contrôlés par une Commission spéciale de la Société. On interdira des levées de troupes dans

les colonies (art. 32). Toutes les possessions du Continent africain seront déclarées neutres à perpétuité (art. 32). Pour exercer une sanction contre les Etats qui refuseraient de se soumettre au Tribunal d'Arbitrage, ou dont les armements dépasseraient les limites imposées, ou qui n'observeraient pas l'égalité des droits économiques, les Etats associés exerceront une action collective ou séparée par les moyens suivants : 1° rupture des relations diplomatiques ; 2° isolement complet des coupables par un barrage établi à leurs frontières ; 3° blocus.

Si un Etat menace ses voisins d'une action militaire, les Etats associés engageront une campagne collective sur terre et sur mer, en se conformant aux nécessités du moment. Dans ce cas, les Etats coupables seront exclus de la Société par une décision prise en séance plénière. Tous les frais de la campagne leur incomberont (art. 33-37 et 40). Enfin, si une guerre éclate entre deux Etats n'appartenant pas à la Société, celle-ci aura à prendre partie en séance plénière entre la neutralité et un blocus complet « appliqué dans les mêmes conditions à tous les belligérants ». (Art. 39.)

Voici dans ses grandes lignes le projet d'Erzberger. Il ne diffère guère, à première vue, des projets conçus par les diverses Associations des pays alliés. Il contient même certaines dispositions originales intéressantes : ainsi l'article interdisant aux Etats associés de quitter la Société, qui devient ainsi une véritable fédération fermée ; ainsi celui qui prescrit de poursuivre les attaques contre l'étranger, ou celui qui enjoint la publication annuelle des dépenses militaires de chaque Etat. Mais l'œuvre d'Erzberger, et l'auteur lui-même l'avoue, présente parfois des lacunes assez graves. Il est

curieux de ne plus voir figurer — dès septembre 1918 — « le brillant second » au nombre des Grandes Puissances et il est vraiment extraordinaire de ne trouver dans le projet aucune disposition concernant le développement du Code International. D'autre part l'attribution d'une seule voix à chaque Etat associé est injuste et peut avoir de graves conséquences : l'opinion de Haïti par exemple ne saurait entrer en parallèle avec celle des Etats-Unis ! (1)

Pas de distinction entre les différends internationaux : tous seront soumis à l'arbitrage et aux tribunaux. Enfin — ce qui est un très grave défaut — Erzberger ne prévoit pas de Cour permanente ; sur ce point il retarde sur les Conférences de La Haye. Il décrit longuement une procédure compliquée d'Arbitrage, mais il laisse entièrement dans le vague le Comité Exécutif qu'il nomme à peine. On peut aussi demander à Erzberger pourquoi il conserve les Etats neutres. Quelles garanties supplémentaires donnera la neutralité, puisque tous les Etats associés ont également droit à la protection de la Société ? Autre objection : pourquoi la Société renonce-t-elle au droit d'intervenir militairement contre un Etat non sociétaire qui provoquera une guerre injuste et pourquoi s'engage-t-elle à bloquer également les deux belligérants comme coupables ?

(1) Cf. Pour se rendre compte de la complexité du problème, voir la brochure de Quidde (conciliation intern. 3^e trim. 1911) sur l'Union interparlementaire. Quidde essaye de calculer le nombre de voix devant revenir à chaque Etat dans un parlement mondial. Il tient compte : de la population, du commerce international envisagé en lui-même et par rapport au nombre d'habitants, enfin de la part prise aux travaux de rapprochement international. La France est placée en première ligne, après viennent l'Allemagne, l'Angleterre et les Etats-Unis, puis la Russie et la Belgique, etc.

Toutes ces erreurs et obscurités de détail tiennent sans doute à l'inexpérience du député nationaliste allemand en matière de Droit International. Mais un défaut plus grave peut être reproché à l'ouvrage d'Erzberger : celui de réclamer l'abolition de tous les avantages qui ont permis aux Alliés de vaincre l'Allemagne — recrutement des troupes coloniales, droit de prise et droit de blocus. — Il parle ensuite d'internationaliser les câbles transocéaniques et les détroits dont les deux rives n'appartiennent pas au même Etat : Suez, Gibraltar, le Pas-de-Calais seraient ainsi internationalisés, mais l'article ne s'appliquerait ni à Kiel, ni aux Dardanelles ; les raisons données ne justifient pas cette différence de traitement. Enfin le projet — est-ce un hasard ? — prend comme base de la répartition des matières premières, non la moyenne de plusieurs années, mais le chiffre des importations en 1913.

Or, précisément cette année-là, l'Allemagne a importé plus que les autres années, parce qu'elle constituait des stocks pour la guerre qu'elle préparait. Si Erzberger manque peut-être de sincérité dans son *Voelkerbund*, il rend dans tous les cas hommage au Droit. En effet le futur délégué de l'Allemagne à la Commission de la Société des Nations se voit contraint, pour défendre les intérêts de l'Empire, de renoncer à l'égoïsme national pour se placer sur le terrain du bien de l'humanité. « Celle-ci est à un carrefour, dit-il, le 27 décembre (1) : ou la Société des Nations avec ses idées morales nouvelles et éternelles — ou, tôt ou tard, de nouvelles guerres avec la ruine du monde ; le choix n'est pas difficile »... A La Haye il en était de même et pourtant l'Allemagne choisit

(1) Disc. à la Chambre de Commerce de Berlin pour la Société des Nations.

à ce moment les armements, le Faustrecht (droit du poing), — et la guerre. (1)

Dans ces conditions on ne doit admettre l'Allemagne dans la Société des Nations que quand elle se sera mise en règle avec le Droit nouveau, en réparant autant que possible le tort causé à ses victimes. (2)

Après les opinions d'Erzberger et de Schücking donnons maintenant celle du professeur Quidde d'après un article de lui paru, il y a un an environ, dans le *Berliner Tageblatt*.

(1) L'Autrichien Lammasch le reconnaît avec beaucoup de franchise dans sa brochure sur la Société des Nations : « Tout essai d'organisation international échoua devant la résistance opiniâtre de l'Empire d'Allemagne et de quelques Puissances qui s'étaient jointes à lui, parfois contre leur gré. » (page 34).

(2) Pour la critique du plan d'Erzberger nous nous sommes servis fréquemment d'une critique faite par M. Dumeril sur ce plan dans une Revue de Droit International, en y ajoutant parfois notre opinion personnelle sur certains points.

III

OPINION QUIDDE

Quidde dit, dans ce journal, relativement à la note de réponse des Alliés sur la question de la Société des Nations, que l'on devra certainement renoncer au développement de bien des choses, mais qu'il y a tout de même certaines questions qu'on doit tirer au clair avant que les peuples puissent remettre leur sort entre les mains d'une Société des Nations ayant une grande puissance à sa disposition. Il considère comme telles surtout la question de savoir comment seront composés les organes de la Société des Nations dont dépendront la Décision ou la Médiation des conflits et aussi la question de la Liberté de circulation économique. Quidde continue : « Le projet allemand fait des propositions définies pour l'établissement d'une Cour Internationale de Justice permanente; le projet de l'Entente laisse au contraire cette question complètement ouverte et remet le devoir d'établir un plan à ce sujet à un Conseil composé des représentants des cinq grandes Puissances Alliées comme membres permanents et de quatre représentants élus par l'Assemblée de la Société. En premier lieu ces quatre représentants seront pris dans les Etats suivants : la Belgique, le Brésil, l'Espagne et la Grèce. On pourra aussi prendre ces quatre représentants dans des pays neutres.

Le Projet allemand veut, dit-il, organiser un bureau de

Médiation, le Projet de l'Entente veut remettre la Médiation au Conseil ci-dessus désigné, mais toutefois avec une compétence bien moins étendue pour la décision que la force de contrainte dont il est question dans le Projet allemand. A son avis, le Conseil du bureau de Médiation est peu approprié pour la Médiation des conflits d'intérêt qui ne sont pas propres à une décision juridique. Il trouve que ce Conseil est organisé comme une corporation politique dirigeante, et que, pour la Médiation, un bureau neutre avec toutes les garanties possibles d'impartialité est nécessaire.

Quidde déclare que, si l'Entente, en réponse à l'Allemagne, convient que son projet a besoin de modifications et trouve que le « système de Comité de Réconciliation Impartiale » est souhaitable, cela ne suffira pas, s'il n'existe pas un contrat qui s'oppose à l'emploi de tel ou tel Comité. Il est nécessaire que les Comités de Réconciliation soient acceptés dans la Constitution de la Société et remplacent le Conseil.

Etant donné ce que les conditions de paix de l'Entente contiennent comme mesures de contrainte économique et les demandes publiques de boycottage des pays ennemis, il est d'un intérêt vital pour l'Allemagne de recevoir les assurances nécessaires en ce qui touche le transit et la libre circulation et cela dans le statut de la Société des Nations. L'Allemagne ne doit pas se laisser amuser par la promesse « d'un règlement en temps voulu. » Quidde déclare qu'il importe d'agir ainsi dans l'intérêt commun des Nations et principalement dans celui des petites Puissances et des Neutres. Il y aurait lieu de faire valoir dans ces trois paragraphes importants que les peuples et les Gouvernements qui adhèrent à la Société des Nations doivent savoir ce qui les attend et l'on ne doit

pas exiger d'eux « qu'ils achètent le chat dans un sac ». Finalement Quidde insiste sur la possibilité prévue au parag. 2 de l'art. 4 du rejet de la Société des Nations. Il voudrait que le Conseil puisse désigner les membres de la Société dont la représentation perpétuelle revient au Conseil et il exige que cette place, quand la paix sera signée et que l'Allemagne fera partie de la Société des Nations, soit revendiquée par son pays.

CRITIQUE DU PROJET DE QUIDDE

M. Quidde a raison en disant que, si on constitue une Société des Nations, on devra d'abord mettre au point certaines questions essentielles telles que, par exemple, la composition des organes de la Société des Nations, organes dont dépendront la décision ou la médiation des conflits et la question de la liberté de circulation économique. Il prétend ensuite que le projet allemand fait des propositions définies pour l'établissement d'une Cour Internationale de Justice permanente, qu'au contraire le projet de l'Entente laisse cette question complètement ouverte et remet le devoir d'établir un plan à ce sujet à un Conseil composé des représentants des Puissances, Conseil établi dans certaines conditions déterminées exposées plus haut. Nous ne sommes pas de son avis sur ce point. D'abord le projet allemand sur cette question est-il si nettement défini ? Si Schücking envisage une Cour Permanente, nous pouvons dire qu'Erzberger a négligé de le faire, car il ne parle que d'un Tribunal Arbitral Obligatoire. Quant aux reproches faits à l'Entente de remettre le soin

d'établir cette Cour à un Conseil des représentants des Puissances, ils ne nous paraissent pas fondés. En effet le principe de la Cour permanente d'Arbitrage est parfaitement admis par l'Entente et il est tout naturel que les Puissances de l'Entente veuillent régler par un Conseil d'entre elles, par un accord entre elles, l'établissement et le fonctionnement de cette Cour permanente. Quidde soutient ensuite que le projet allemand veut organiser un Bureau de Médiation, tandis que le projet de l'Entente veut remettre la Médiation au Conseil indiqué plus haut et avec une compétence bien moins étendue que la force de contrainte dont il est question dans le projet allemand.

Ce parallèle donnant le beau rôle à l'Allemagne ne nous paraît pas fondé. Quidde tranche ici *ex cathedra*, tandis que le projet de l'Entente, en remettant la Médiation à un Conseil des Puissances, tient compte de la volonté des différents pays. D'autre part, si les Etats de l'Entente ne parlent pas de contrainte forcée, comme dans le projet allemand, c'est parce que, comme il s'agit d'obtenir l'accord de plusieurs Etats, il serait peut-être difficile de leur faire accepter la contrainte forcée et ensuite parce que le blocus économique constitue à lui seul un moyen excellent pour ramener à la raison un Etat agresseur, sans être obligé de faire intervenir la force armée. Il déclare que le Conseil du Bureau de Médiation est peu approprié pour la Médiation des conflits d'intérêt qui ne sont pas propres à une décision juridique. C'est là une manière de voir personnelle au juriste allemand, elle est contestable. Nous désapprouvons aussi son opinion que le Conseil en question est, d'après le projet de l'Entente, organisé comme une corporation politique dirigeante. Mais nous admettons

avec lui qu'il faut, pour la Médiation, établir un Bureau neutre avec toutes les garanties possibles d'impartialité. Nous pensons que M. Quidde a tort en manquant de confiance dans le projet de l'Entente. Ce serait plutôt à bon droit que les Puissances de l'Entente pourraient se méfier « du système de Comité de Réconciliation Impartiale » proposé par l'Allemagne, tant que cette dernière n'a pas fait la preuve de sa sincérité en exécutant strictement, dans la mesure de ses possibilités réelles, les obligations qu'elle a contractées au Traité de Versailles. Toutes les difficultés actuelles apportées par cette Puissance dans l'exécution de ses obligations du Traité de Paix nous font avec juste raison suspecter sa bonne foi.

Nous pourrions répondre au juriste allemand, comme La Fontaine dans certaine fable : « Ce bloc enfariné ne nous dit rien qui vaille. » Il n'y a donc, suivant nous, aucune raison pour que les Comités de Réconciliation remplacent dans la Constitution de la Société le Conseil de cette Société. Quidde a raison en disant que l'Allemagne a un intérêt vital à recevoir les assurances nécessaires en ce qui touche le transit et la libre circulation, mais nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire pour cela d'insérer des clauses à ce sujet dans le statut de la Société des Nations. Agir ainsi serait peut-être l'intérêt commun des nations bien entendu, mais ce serait surtout, c'est évident, l'intérêt de l'Allemagne, dont les Puissances ont lieu, d'après les expériences du passé, de suspecter la politique économique jusqu'à la preuve du contraire. Nous ne voyons pas non plus l'utilité, comme le demande le juriste allemand, d'insister dans le projet sur ce point : que les peuples et les gouvernements qui adhèrent à la Société des Nations doivent savoir ce qui les attend.

Comme Quidde, nous trouvons qu'on doit prévoir le rejet possible de la Société des Nations, ce qui, nous le croyons aussi, serait un grand malheur. Enfin il prétend que le Conseil devrait désigner les membres de la Société, dont la représentation perpétuelle revient au Conseil et exige que cette place soit, quand la paix sera signée (l'article a été écrit en 1918 avant l'armistice) et que l'Allemagne fera partie de la Société des Nations, revendiquée par l'Allemagne.

Nous trouvons cette prétention de Quidde très exagérée. Avant d'occuper cette place importante dans la Société des Nations, l'Allemagne doit d'abord se faire admettre dans cette Société en accomplissant ses engagements. Le juriste allemand semble oublier qu'il y a, pour son pays, bien des étapes à franchir et bien des méfiances à dissiper, avant qu'il puisse obtenir dans la Ligue des Nations la place qu'il désire lui voir occuper.

Nous allons maintenant, pour terminer l'étude des conceptions allemandes de la Société des Nations, étudier le projet d'une Constitution de la Société des Nations élaboré par « la Société allemande de Droit des Gens ».

PROJET
D'UNE CONSTITUTION DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS
ÉLABORÉ PAR
« LA SOCIÉTÉ ALLEMANDE DE DROIT DES GENS »

« La Société allemande de Droit des Gens » (Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht) a fait parvenir au Gouvernement de l'Empire le projet d'une Constitution de la Société

des Nations (voir ci-dessus) et elle a proposé que le Gouvernement en fasse la base des discussions sur la Société des Nations. Ce projet a été élaboré par une Commission d'études composée de nombreux spécialistes et divisée en onze sous-commissions. Il s'écarte essentiellement du Droit des Gens en temps de Guerre. Il est né en effet de la conception que Société des Nations et Guerre sont des idées inconciliables, que la Constitution de la Société des Nations ne peut pas reconnaître la guerre comme une situation de droit, qu'elle doit plutôt traiter la guerre comme une attitude contraire au Droit des Gens, et, en ce qui concerne les Etats composant la Société des Nations, comme une rupture du pacte social.

I. — PRINCIPES

ARTICLE PREMIER. — La Société des Nations a pour but d'assurer une paix durable fondée sur la force morale du Droit, sur l'indépendance et sur l'inviolabilité de tous les Etats et de développer, par un effort commun, la prospérité des peuples.

ART. 2. — Les Alliances politiques particulières et les Traités secrets sont interdits.

ART. 3. — Les Accords de toute nature, entre Etats, doivent être communiqués immédiatement au Comité permanent de la Société des Nations, qui les publie dans une feuille officielle.

ART. 4. — Les Déclarations de guerre ne peuvent être notifiées qu'avec l'approbation des Parlements. Les Etats, membres de la Société, qui ne possèdent pas encore une disposition constitutionnelle à cet effet, sont tenus de la prendre sur-le-champ.

II. — CONSTITUTION

ART. 5. — L'entrée dans la Société des Nations est libre pour tous les Etats pourvus d'institutions constitutionnelles. Le Saint-Siège recevra, dans la Société des Nations, une place répondant à son importance particulière.

ART. 6. — La sortie de la Société des Nations n'est possible qu'avec l'approbation du Congrès de la Société des Nations.

ART. 7. — Les organes de la Société des Nations sont :

- a) le Congrès de la Société des Nations ;
- b) le Comité permanent de la Société des Nations ;
- c) la Cour de Justice Internationale permanente ;
- d) la Cour permanente d'Arbitrage ;
- e) le Comité Exécutif de la Société des Nations ;
- f) l'Office de Conciliation de la Société des Nations ;
- g) les Offices administratifs internationaux.

Le Congrès de la Société des Nations est la réunion des représentants des Etats associés. Ils s'assemblent au moins tous les trois ans à La Haye. Chaque Etat associé envoie trois délégués, mais ne dispose que d'une voix unique. Le Congrès de la Société des Nations est l'organe de volonté supérieur de la Société des Nations.

Il élit au début de chaque session un Bureau, qui gère les affaires jusqu'à l'élection d'un autre Bureau. Les résolutions du Congrès de la Société des Nations sont prises à la majorité des deux tiers. Le Comité permanent de la Société des Nations se compose des représentants des Etats associés commis à cet effet. Ceux-ci doivent avoir leur résidence permanente à La Haye. Les représentants diplomatiques des Etats associés à La Haye ne peuvent être désignés comme membres. Le

Comité permanent reçoit ses instructions du Congrès de la Société des Nations par l'intermédiaire du Bureau et dans la limite des attributions qui lui sont réservées par le présent pacte. La répartition des affaires et spécialement leur expédition sont réglées par des résolutions prises à la majorité.

La Cour de justice internationale permanente est constituée conformément aux dispositions du projet de Convention de La Haye (1907) pour l'organisation d'une Cour d'arbitrage.

Pour la Cour permanente d'Arbitrage on observera les dispositions des art. 48 à 50 de la première Convention de La Haye du 18 octobre 1907.

Le Comité exécutif est composé de neuf membres et constitué comme il suit :

Chaque partie nomme deux membres et désigne deux Etats neutres qui nomment chacun un membre.

La Suisse nomme le Président. En cas de retard dans la nomination ou la désignation, la Suisse requiert, à la place d'un Etat neutre retardataire, des Etats neutres pour la nomination des membres. Si la Suisse est partie, ou si elle est désignée comme Etat neutre, un autre Etat neutre indiqué par les quatre Etats neutres la remplacera.

L'Office de Conciliation est constitué de la même manière que la Cour permanente d'arbitrage (art. 43 et suite de la première Convention de La Haye du 18 octobre 1907) sur une liste spéciale d'où sont exclus les membres de la Cour permanente de justice.

Les Offices Administratifs Internationaux sont les Offices contraux des Unions Internationales. Leur compétence, leur organisation et leur procédure sont réglées par chaque Convention d'Union.

III. — GARANTIE, PROCÉDURE ET VOIES D'EXÉCUTION

ART. 8. — Les différends entre les Etats, qui n'ont pas pu être réglés par la voie diplomatique, doivent être tranchés judiciairement ou arbitralement, ou être portés devant l'Office International de Conciliation.

ART. 9. — L'organe régulier pour le règlement judiciaire des différends juridiques entre Etats est la Cour Internationale de Justice. Tout membre de la Société des Nations a le droit de porter devant elle une plainte introductive d'instance. Les arrêts sont rendus au nom de la Société des Nations. La Cour Internationale de Justice peut être également saisie des litiges concernant les Etats :

1° Pour les plaintes de personnes privées contre des Etats étrangers et des chefs d'Etat, lorsque ceux-ci ont fait prévaloir l'exception d'incompétence de la juridiction d'Etat.

2° Pour l'interprétation contentieuse des traités entre les Etats, spécialement dans le domaine du Droit Privé International, si l'arrêt d'un Tribunal portant sur des points en litige est l'objet d'un pourvoi international, au lieu d'être porté devant la juridiction supérieure locale.

ART. 10. — La Cour permanente d'Arbitrage est compétente en vertu d'une Convention d'Arbitrage ou d'un arrêt de renvoi de la Cour Internationale de Justice.

Le renvoi peut être proposé par la Cour Internationale de Justice, à condition qu'une convention d'arbitrage prévoie la compétence de la Cour d'Arbitrage.

Le renvoi à la Cour Internationale d'Arbitrage peut être également fondé, soit que la question de droit débattue touche aux intérêts vitaux, à l'indépendance ou à l'honneur

de l'Etat, soit qu'on ne se trouve en présence d'aucune question de Droit, mais simplement d'un différend politique ou d'un simple conflit d'intérêts.

ART. 11. — L'Office International de Conciliation est compétent en vertu d'un arrêt de renvoi de la Cour Internationale de Justice (art. 10) ou en vertu d'une réquisition concordante des Etats intéressés. Il a pour mission d'élaborer un accord et un compromis. La forme régulière dans laquelle il clôt l'étude d'un litige est une proposition fondée en équité.

Les parties doivent, dans un délai déterminé par l'Office, faire savoir à celui-ci si elles acceptent ou repoussent la proposition.

ART. 12. — Le Comité exécutif est l'organe de la Société des Nations pour la protection, qui incombe à celle-ci, de ses règlements contre toute violation ou toute menace, de même que pour l'exécution des arrêts.

Il entre en action dans les cas prévus en général (art. 20, 21) de même que, sur la décision du Comité permanent, lorsqu'un Etat associé le demande, en raison d'une plainte portée contre un autre Etat associé.

ART. 13. — Le Comité exécutif décide, dans un jugement, si des obligations sociales sont violées ou menacées, et quelles mesures de contrainte doivent être prises.

ART. 14. — Les mesures de contrainte de la Société des Nations sont, spécialement :

- a) l'imposition d'une indemnité ;
- b) la rupture des relations diplomatiques par les autres Etats ;
- c) des mesures économiques de coercition telles que l'in-

terdiction des importations et des exportations, un traitement douanier différentiel, la restriction des rapports économiques ou de la protection de droit, dans les autres Etats associés, pour les ressortissants de l'Etat qui aura méconnu ses devoirs sociaux, l'interdiction du trafic des voyageurs, des marchandises ou des nouvelles ;

d) la saisie des navires.

Les frais des mesures de contrainte incombent à l'Etat qui en est l'objet.

ART. 15. — Dans des cas exceptionnels, des mesures de contrainte militaires peuvent être également décidées. Leur exécution peut être confiée au seul Etat lésé ou conjointement à lui et à d'autres Etats.

ART. 16. — Les membres du Comité Exécutif prononcent dans leur indépendance de juges, conformément aux principes du Droit des Gens et aux lois de l'humanité.

ART. 17. — La procédure est conforme aux prescriptions relatives à la procédure arbitrale devant la Cour permanente d'Arbitrage, sauf qu'une convention d'arbitrage n'est pas nécessaire. Chaque partie peut requérir la procédure sommaire d'arbitrage.

ART. 18. — Le Comité Exécutif surveille l'exécution des mesures de contrainte. Il peut rendre les arrêts complémentaires nécessaires pour l'accomplissement des mesures, y compris le règlement des questions relatives aux frais.

ART. 19. — Un Etat tiers qui estime qu'on ne peut exiger de lui l'exécution des mesures coercitives qui lui sont confiées sans mettre en péril ses intérêts vitaux particuliers a le droit d'adresser une réclamation au Comité exécutif.

ART. 20. — Un Etat attaqué par un autre Etat, ou directe-

ment menacé d'une attaque par des mesures militaires, est en droit de légitime défense au nom de la Société des Nations. Mais il doit en même temps faire connaître les mesures de protection qu'il projette au Comité permanent de la Société des Nations, qui provoque aussitôt la constitution du Comité exécutif. Le Comité exécutif apprécie tout d'abord la légitimité des mesures de défense. S'il ne la reconnaît pas, il doit aussitôt interdire ces mesures, attribuer des dommages-intérêts à l'Etat lésé par les mesures condamnées et prendre toutes les dispositions nécessaires pour le temps qui s'écoulera avant le prononcé du jugement.

ART. 21. — Si des mesures de violence entre Etats sociétaires donnent lieu à intervention, le Comité permanent doit immédiatement prendre une ordonnance provisoire qui reste en vigueur jusqu'à l'arrêt du Comité exécutif. Le Comité exécutif doit être immédiatement constitué.

IV. — LIMITATION DES ARMEMENTS

ART. 22. — Les dépenses de l'armée et de la marine ne doivent pas dépasser un total égal à 25 % des budgets de la guerre et de la marine pour 1909. Le Congrès de la Société des Nations précisera et surveillera l'application de ce principe.

V. — LIBERTÉ DU COMMERCE

ART. 23. — Les mers, les canaux unissant des mers et les détroits sont ouverts également à la circulation des navires de tous les Etats associés. Nul Etat associé ne peut appliquer aux bâtiments de mer et cargaisons d'autres Etats associés un trai-

tement moins favorable qu'aux siens propres. Des commissions internationales de navigation seront constituées dans les grands ports de population mêlée pour assurer l'application de ce principe.

ART. 24. — Tout ressortissant d'un Etat associé a le droit d'user, pour le commerce de transit, des routes et voies ferrées de tous les autres Etats associés, avec ses propres moyens de transport.

ART. 25. — L'air est ouvert également à la circulation des appareils aériens de tous les Etats associés.

ART. 26. — Les ressortissants des Etats associés doivent, dans chaque Etat associé, être placés sur le même pied que les régnicoles en ce qui concerne la liberté individuelle et le droit de famille, la liberté du culte, la protection de la police et des tribunaux, l'acquisition de la propriété foncière, la propriété intellectuelle, la protection des marques de fabrique et des publications, la liberté d'entrer et de sortir. Les ressortissants des Etats associés ne doivent être soumis, dans aucun Etat associé, à des impôts, taxes ou autres contributions plus élevées que ceux des régnicoles.

ART. 27. — Dans chaque Etat associé, les ressortissants des autres Etats associés doivent recevoir un traitement égal. Cette disposition vise spécialement la liberté d'établissement, celle du travail, les impôts, taxes et autres contributions, l'admission dans les établissements d'enseignement et autres institutions scientifiques.

ART. 28. — Les Etats associés s'accordent réciproquement l'égalité des droits économiques et s'engagent à poursuivre dans un esprit amical leurs relations de politique économique et commerciale.

ART. 29. — Les Etats associés se concèdent réciproquement, en matière de commerce et de douanes, le traitement de la Nation la plus favorisée, avec cette conséquence que tout avantage donné à un autre Etat associé ou à un Etat non associé profite, sans condition ni restriction, aux autres Etats associés.

ART. 30. — Les interdictions ou limitations d'importation et de transit ne sont pas permises. Les interdictions d'exportation ne peuvent être édictées que pour les produits alimentaires destinés aux hommes ou aux animaux. Dans le cas où elles sont prescrites dans les Dominions, colonies, territoires protégés ou protectorats, elles sont également valables pour la métropole.

ART. 31. — Les dispositions des Art. 23, 24, 25, 26, 27, 30, n'excluent pas les mesures que peuvent prendre les Etats associés en vue de la sécurité, de l'hygiène et de la police des transports.

VI. — RÉGIME DES COLONIES

ART. 32. — Les principes suivants régissent les Colonies et Pays Protégés, y compris les Protectorats des Etats associés :

1° L'administration des Colonies doit être exercée conformément aux principes de la justice. Elle doit répondre aux prétentions légitimes des indigènes et du peuple colonisateur.

2° Les Etats colonisateurs ont le devoir de protéger les indigènes et d'élever leurs conditions économiques et morales. En particulier, les Etats colonisateurs doivent veiller à la suppression absolue de la traite des esclaves et de l'esclavage. Ils doivent encore pourvoir à l'hygiène, à l'instruction, au bien-être, à la sécurité de la propriété foncière, à la protection du travail des indigènes.

Il faut qu'ils prennent des mesures contre l'abus de l'alcool et des produits narcotiques. Le commerce des armes et des munitions doit être réglementé.

3° La liberté de leur croyance et de leur mission est garantie aux associations religieuses reconnues dans les Etats associés. Les zones d'activité des sociétés de missions peuvent être délimitées par l'Etat colonisateur. Sur ce point l'approbation de la Société des Nations est nécessaire.

4° Une force armée ne peut être maintenue, en territoires coloniaux, que dans les régions où elle est nécessaire pour la garantie de l'ordre. Les troupes coloniales ne peuvent être employées qu'à la défense de la colonie à laquelle elles appartiennent.

5° Le commerce de tous les peuples doit jouir, aux colonies, d'une liberté complète. Tous les pavillons doivent avoir le libre accès à la côte, aux lagunes, aux fleuves qui s'y jettent et à leur réseau fluvial, de même qu'aux eaux (fleuves et mers) intérieures. Tout traitement différentiel des navires et des marchandises est interdit, en particulier en ce qui concerne l'établissement ou la levée de taxes. Les exceptions, spécialement les monopoles de toute nature, doivent être approuvées par la Société des Nations.

6° Il ne doit être établi aucune différence entre les nationaux et les étrangers en ce qui touche la protection de leurs personnes et de leurs biens, l'exercice de leur profession ou métier, l'acquisition de la propriété mobilière et immobilière et l'attribution des concessions publiques.

7° Un Office administratif international (Office colonial mondial) sera organisé pour surveiller et appliquer les dispositions ci-dessus.

8° Des commissaires de la Société des Nations (Conseil de la Société des Nations) sont chargés de veiller, dans chaque colonie, à l'observation des dispositions ci-dessus. L'Etat colonisateur est tenu de leur faciliter de toutes les manières l'exercice de leurs fonctions. Les commissaires ont le droit et le devoir, en cas de violation des dispositions du présent chapitre, d'en avertir l'Office Colonial mondial.

VII. — PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES

ART. 33. — Les minorités nationales, c'est-à-dire les groupes d'individus qui possèdent la nationalité d'un Etat ou résident continuellement sur le territoire de cet Etat, sans se rattacher par leur caractère national à l'ensemble de la population de cet Etat, recevront, de la Société des Nations, la protection que voici :

a) Tous les Etats associés sont tenus d'accorder aux minorités nationales de leur territoire une représentation parlementaire proportionnelle à leur importance numérique. Là où la minorité est disséminée par petits groupes dans la majorité de la population, on devra adapter à cette nécessité le système du recensement national.

b) Nul ressortissant appartenant à la minorité nationale ne peut, à cause de ce fait, voir diminuer ses droits politiques, ni être désavantagé en ce qui touche sa liberté, son statut personnel et réel, son activité économique et la protection de ses droits. Les communes dans lesquelles la minorité nationale est représentée en nombre suffisant ont la faculté d'organiser et de faire fonctionner les écoles, le culte et l'administration dans la langue de la minorité.

VIII. — PROTECTION DES OUVRIERS

ART. 34. — Les Etats associés s'engagent à créer dans leurs territoires un ensemble minimum d'institutions équivalentes pour la protection de la vie, de la santé, du droit et de la liberté personnelle des ouvriers. Un Office administratif international (Office mondial du Travail) est constitué, auquel incombe la surveillance et l'élaboration de la législation ouvrière.

IX. — LUTTE CONTRE L'EXCITATION A LA HAINE DES PEUPLES

ART. 35. — Les Etats associés sont tenus de combattre, par leur législation et leur administration, toute excitation à la haine des peuples par la parole, les écrits ou l'image.

X. — ASSOCIATIONS INTERNATIONALES A BUT LIMITÉ (Unions)

ART. 36. — La Société des Nations favorisera tous les efforts tendant à harmoniser les intérêts communs des peuples. Elle agira en faveur du développement des institutions internationales existantes et de la création de nouvelles institutions du même genre, spécialement dans les domaines juridique et économique (par exemple Union postale universelle), Protection des droits d'auteur, Système monétaire et des poids et mesures, Arrangement pour les paiements mondiaux). Les Unions existantes doivent, autant que possible, être rattachées à la Société des Nations.

CRITIQUE

Ce projet est intéressant et doit être sérieusement examiné. Il est dans le fond et dans les détails imbu d'idées essentiel-

lement germaniques. C'est un plan de reconstruction politique du monde dressé par les Allemands en 1919 et conçu dans l'intérêt de l'Allemagne. Il n'a pas de chances d'aboutir, mais il faut s'en méfier, car il révèle la politique que les Allemands vont chercher à pratiquer en ce qui concerne le Droit des Gens. Ce projet n'est pas officiel. Il a été conçu par la Société Allemande de Droit des Gens, par des spécialistes réunis en une commission d'études qui s'est divisée pour ce travail en 11 sous-commissions.

Cette Société a présenté son projet au Gouvernement de l'Empire en lui demandant de bien vouloir en faire la base des discussions futures sur la Société des Nations.

Ce texte contient 36 articles répartis en dix chapitres. Il commence par des Principes, continue par une Constitution ; viennent ensuite les Garanties (ce Chapitre est particulièrement long. On y parle encore de la liberté du commerce et des colonies, des minorités nationales et des ouvriers. La haine des Peuples y est condamnée et on tient compte des Unions internationales existantes.

Dans ce plan très finement agencé on voit défiler les nombreux fonctionnaires de la Société des Nations, mais derrière eux se cachent pour envahir le monde les commis-voyageurs allemands. Comme le dit fort justement M. Caudel, dans son article du « *Correspondant* » du 25 mars 1919 : (1)

« Dans les légendes de la vieille Allemagne, lorsque le Hohenstaufen s'en va cacher au fond du Kyfhaüser, son armure qui n'étincelle plus et sa face meurtrie, il est remplacé

(1) Nous sommes fréquemment inspirés de la critique faite par M. Caudel du projet d'une constitution de la Société des Nations élaboré par la Société allemande de Droit des Gens.

sur la scène par Gerhard, le bon marchand de Cologne, au visage amène, et empressé à vendre sa pacotille. » Nous renvoyons aux art. 1, 2, 3 et 4, qui constituent l'ossature. En les lisant nous voyons qu'il est question de supprimer les traités secrets et les alliances politiques particulières et de décider que les déclarations de guerre ne peuvent avoir lieu sans l'approbation des Parlements.

La Société des Nations, d'après la conception allemande, doit compter sept institutions ou groupes d'institutions. L'« Organe de Volonté supérieur » de la Société est le Congrès. Il comprend tous les représentants des Etats associés, à raison de trois par Etat. Il doit se réunir, à La Haye, au moins une fois tous les trois ans. Ses résolutions sont prises à la majorité des deux tiers. Chaque Etat n'y dispose que d'une seule voix. Au début de chaque session on élit un Bureau qui administre les affaires jusqu'à l'élection du Bureau suivant. Des représentants des Etats associés constituent le Comité permanent ; leur résidence permanente est à La Haye. Ce Comité prend ses décisions à la majorité. L'art. 7 (voir cet article) parle de la Constitution d'une Cour de Justice internationale permanente. Dans ce même article nous voyons que la Cour Permanente d'Arbitrage est organisée conformément aux « dispositions des articles 48 à 50 de la Première Convention de la Haye, du 18 octobre 1907 ». Nous renvoyons à ce même article 7 qui indique comment est constitué le Comité exécutif. L'art. 7 indique encore avec détails que l'Office de Conciliation est constitué de la même manière que la Cour permanente d'Arbitrage. Le projet rattache enfin à la Société des Nations, sous le nom d'Offices administratifs internationaux, les Offices centraux des Unions internationales actuellement existantes ou qu'on créera dans l'avenir.

Nous en venons maintenant à poser la question suivante : Qui peut entrer dans la Société des Nations ? Nous voyons (voir art. 5) que l'entrée est libre. L'Allemagne prétend que demander des garanties spéciales à certains Etats répugne à son esprit libéral. Elle ne met à l'admission des différents pays dans cette Société qu'une seule condition : une Constitution. Mais on ne trouverait guère dans ce cas que de jeunes Etats qui viennent d'échapper au joug des Puissances Centrales et, contrairement à ce qu'elles pensent, l'Allemagne et l'Autriche. Peut-on, en ce qui concerne la première, regarder les neuf articles de la Constitution provisoire votée récemment à Weimar, comme un titre suffisant ? L'Allemagne se trouverait donc, par son projet, exclue de la Société des Nations. Mais dans ce cas l'Allemagne répondrait : nous n'avons pas parlé d'institutions constitutionnelles stables, éprouvées, durables et, si on approuvait cette réponse, on ne pourrait refuser de l'admettre dans la Société des Nations.

Pour nous rendre compte de l'influence réservée dans ce projet au Saint-Siège voyons l'art. 5 et le parag. 3 de l'art. 32 du projet — constatons pourtant qu'aucune autre disposition du texte n'étudie le développement et la réalisation de ce principe.

Voyons maintenant comment va fonctionner ce mécanisme ?

Le Congrès, « Organe de volonté supérieur » de la Société des Nations, ne paraît pas désigné pour montrer une grande activité. On ne lui donne pas dans le projet d'attributions précises, hormis le soin de surveiller l'application du principe posé en matière de limitation des armements. D'autre part, son action est entravée par l'exigence de la majorité

des deux tiers pour rendre ses résolutions valables. On a de plus négligé de dire si la majorité exigée est celle des membres présents à la séance ou celle des Etats associés.

Pas de précision suffisante non plus pour l'organisation des diverses Cours de Justice ou d'Arbitrage ; on se borne à renvoyer aux dispositions adoptées à La Haye en 1907. Désormais les Allemands, devenus serviteurs du Droit, répugnent aux procédés violents et osent à peine y recourir dans les cas les plus légitimes. Il y a peu de temps ils justifiaient toutes leurs infamies en inscrivant au frontispice de leur *Völkerrecht* : « C'est la guerre. » Maintenant ils ne parlent plus que : juges, arbitres, experts, parties, citations, arrêts, appel. » (Clandel.) Il est désormais interdit de se faire justice soi-même (voir l'art. 8 cité plus haut). Aucune affaire n'échappe à la compétence des nouveaux tribunaux (voir art. 10).

Suivant la nature de l'affaire, ou le choix des parties, ou la décision des juges, on s'adresse à l'Office de Conciliation, à la Cour d'Arbitrage, ou à la Cour internationale de Justice. L'exécution des arrêts est confiée au Comité exécutif qui décide s'il y a lieu d'employer des mesures de contrainte. (Voir art. 14 au sujet de ces mesures.) Mais, quoi qu'on fasse pour écarter la violence dans la Cité future, celle-ci éclatera toujours. Comment agira alors la nouvelle Société ? Dans ce cas « l'Etat lésé » se déclare en droit de légitime défense au nom de la Société des Nations. (Voir art. 20 sur la notification au Comité et son attitude.) Nous connaissons l'organisation de ce dernier. Chacun des Etats intéressés nomme deux membres et désigne deux autres Etats neutres qui en nomment chacun un, la Suisse devant, en principe, prendre la Prési-

dence. Remarquons, en passant, que cette fonction quasi-perpétuelle confiée à la Suisse est bien délicate à exercer. L'art. 20 (nous renvoyons à cet article) explique ensuite comment doit agir ce Comité exécutif.

D'après M. Claudel, et c'est aussi notre avis, nous sommes ici en pleine utopie. Nous ne croyons pouvoir mieux faire que de citer son opinion sur ce point, tellement elle nous semble exacte et bien établie.

« Cette procédure suppose en effet deux Etats opposés d'intérêts qui ne cherchent ni à s'attaquer à fond, ni à provoquer l'adversaire à une manœuvre compromettante, ni à se prévaloir de cette manœuvre pour une riposte décisive, ni à nourrir le dossier de l'affaire qu'ils savent bien devoir aller un jour devant la Société des Nations, puisque Société il y a. Tout cela est raisonné contrairement au bon sens le plus élémentaire et à l'expérience de tous les temps. Il faut prendre les hommes comme ils sont. Avec tous ces projets de Société des Nations, et je ne parle plus maintenant du seul projet allemand, mais de tous ceux qui sont nés ou à naître, nous entrons, cela n'est pas douteux, dans une phase nouvelle de la vie internationale qui sera, ne nous en déplaît, la phase procédurière. Auparavant c'était la phase guerrière. Un Etat visait un but politique ou économique. Pour y atteindre, il passait sur le corps de l'adversaire. Notez qu'en ce temps-là déjà l'Etat le plus fort et le plus brutal cherchait encore à colorer sa politique de raisons juridiques. Lorsque Louis XIV veut se saisir des fiefs impériaux d'Alsace, il crée les Chambres de réunion, et Frédéric II, conquérant de la Silésie, met ses légistes en quête d'arguments de droit. Dorénavant ce procédé, qui n'était jadis qu'un hommage platonique rendu à

la justice, deviendra la règle. Il est peu d'affaires internationales qui ne soient hérissées de difficultés à cause de la complexité des intérêts engagés. Quoi de plus aisé, en pareille matière, que de multiplier les incidents, d'enchevêtrer les cas ? »

« Joignez à cela l'embarras résultant des distances, des difficultés d'information et d'enquête, et vous conviendrez qu'il y aura de beaux jours pour les mauvais plaideurs. »

D'après l'art. 13 le Comité exécutif décide dans un jugement des mesures de contrainte qui doivent être prises. Ces mesures étant parfois insuffisantes, l'art. 15 ajoute que, « dans des cas exceptionnels, des mesures de contrainte militaires peuvent être également décidées. Leur exécution peut être confiée au seul Etat lésé ou conjointement à lui et à d'autres Etats ». Un Etat tiers chargé d'exécuter des mesures de cette sorte peut, s'il trouve cette mission contraire à ses intérêts, faire une réclamation au Comité exécutif (art. 19) et, probablement, s'en faire décharger. Dans le cas de mesures de violence, par exemple, les adversaires continuent à se battre, le pacte prévoit (art. 21) l'intervention du Comité permanent qui « doit immédiatement prendre une ordonnance provisoire devant rester en vigueur jusqu'à l'arrêt du Comité exécutif... » Le pacte donne ainsi à une soixantaine de diplomates la mission d'autorité et de force d'empêcher les différents peuples du monde d'entrer en conflit.

Caudel fait ensuite l'observation historique suivante : « La vieille Diète de Ratisbonne et sa sœur cadette de Francfort étaient plus fortes que cela » et il trouve : « que depuis Trautmansdorf et Metternich l'ingéniosité politique des Allemands a diminué ». Il estime fort justement que cette pre-

mière partie du projet (art. 1^{er} à 22) est pleine de lacunes. Et il ajoute : « La mode est à l'Arbitrage. Les rédacteurs du projet en ont mis partout ! Tout cela pourra-t-il jamais fonctionner ! » Le but de cette organisation est, d'après lui, et nous trouvons qu'il a parfaitement raison, « de servir de sauvegarde aux intérêts allemands, qu'il faut à tout prix tirer de peine. »

Les vingt-deux premiers articles sont donc incomplets et obscurs. Mais par contre les quatorze qui suivent et « qui se proposent d'installer confortablement les Allemands dans ladite Société, sont une merveille de clarté, de précision et de vigueur. Ici, rien n'est oublié, tout s'enchaîne, et vous y trouvez la Grande Charte économique de l'Allemagne dans le monde ». (Caudel.)

(Voir les art. 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 mentionnés plus haut.)

Le régime des colonies est délimité avec la même rigueur (art. 32). On doit sauvegarder les intérêts des indigènes, donner la liberté sous un certain contrôle aux Sociétés de missions. Mais il faut toujours demander l'approbation de la Société des Nations. La force armée coloniale doit être limitée aux besoins de la colonie et ne pas être employée au dehors. La liberté du commerce doit y être absolue. Un Office colonial mondial et des Consuls de la Société des Nations seront chargés de surveiller l'application de ces principes.

Citons maintenant un article très important du projet allemand, l'article 35. Cet article est inséré dans un chapitre à part, le chapitre 9, qui s'occupe de la lutte contre l'excitation à la haine des peuples.

ART. 35. — Les Etats associés sont tenus de combattre, par

leur législation et leur administration, toute excitation à la haine des Peuples par la parole, les écrits, ou l'image.

Mais cet article conçu par les Allemands n'est-il pas en contradiction avec leurs actes de guerre de 1914 à la fin de 1918 ?

Constatons la volte-face opérée par le germanisme. Les mêmes jurisconsultes jusqu'au 11 novembre 1918 ne parlaient « que du Deutschtum, de la mission civilisatrice de la guerre, du rôle prépondérant de la force, de la disparition nécessaire des petits Etats. » (Caudel.)

Et les voilà maintenant (« qui invoquent la force morale du Droit, l'inviolabilité et l'indépendance des Etats, soupirant après une « Paix durable » et ne voient d'avenir pour les peuples que dans l'« Effort commun ».) (Caudel.)

M. Caudel prétend qu'il n'y a pas un de ces principes qui n'ait été violé par l'Allemagne et qu'il n'y a pas un rédacteur de ces principes qui eut osé les soutenir l'an dernier. Cette critique nous paraît justifiée. Nous trouvons aussi que jusqu'à présent « on n'a jamais vu une grande nation jeter ainsi son idéal à la mer, pour arborer sans vergogne l'idéal de l'adversaire, c'est-à-dire du plus fort ». Les Allemands savent s'accommoder d'une situation défavorable parce qu'ils ont le sens inné de ce qui est pratique.

Freytag observait que les Barbares, ses ancêtres qui, n'avaient pas respecté les Institutes, avaient gardé la recette du *garum*. (1) Maintenant ils veulent remettre leurs affaires

compromises par la guerre. Pour y parvenir ils ont deux moyens : obtenir dans le monde la position la plus avantageuse possible et diminuer le plus possible la situation de leurs adversaires. C'est le résultat que se propose d'atteindre le projet que nous venons d'étudier.

Citons de nouveau Caudel parce qu'il émet des considérations très intéressantes en ce qui concerne l'Allemagne et son projet de la Société des Nations.

« La guerre a refoulé le germanisme dans ses positions de 1914 et sensiblement en deçà. Il en était sorti pour s'ouvrir les voies commerciales qui lui manquaient et pour s'assurer des débouchés. Il voulait atteindre la mer libre, se frayer la route des Indes, agrandir son domaine colonial.

« Aujourd'hui, il ne possède plus un pouce carré de territoire hors d'Europe, le Balkanzug s'arrête à Schandau et les destroyers anglais remontent l'Elbe à leur guise. Le germanisme fait, sur la mappemonde, une toute petite tache dans un coin de l'Europe, un des plus mauvais coins puisqu'on en peut difficilement sortir. Cependant les taches impériales anglaises embrassent des continents entiers, la tache américaine occupe la plus belle partie du monde et les postes de choix du Pacifique et de la Mer des Caraïbes, les taches françaises sont également nombreuses et larges. Toutes les routes du monde sont aux mains de ces Puissances. Leur souveraineté régit presque tous les territoires d'avenir et toutes les voies qui conduisent aux autres. La souveraineté allemande ne s'étend que sur un domaine étroit et sans issues, où une soixantaine de millions d'être humains ne tarderont pas à crier misère. De cette souveraineté piteuse, famélique et sans avenir, à ces souverainetés opulentes et débordantes de pro-

messes, la distance est trop grande. Il faut la diminuer. L'Allemand invoque pour cela ce qu'il considère comme les principes de ses adversaires : l'égalité des droits pour tous les citoyens du monde, une juridiction internationale ouverte également à tous. Qu'on lui accorde seulement cela, et il se fait fort, *in petto*, de reconquérir tout le reste. L'égalité de traitement accordée à tous les citoyens de la Société des Nations fera du monde, pour l'Allemand, un immense Maroc. Il n'aura plus besoin de colonies, ayant à sa disposition toutes celles des autres, et, à défaut de routes commerciales réservées, il aura du moins l'avantage de faire circuler ses wagons librement sur toutes les voies du monde à sa portée. »

Cet arrangement, nous nous en rendons compte, serait tout au profit de l'Allemagne qui a besoin des voies de communication des autres Nations tandis que ces dernières n'ont que rarement besoin des siennes. En concédant le traitement de la Nation la plus favorisée on ferait du pacte projeté un nouveau et immense traité de Francfort. Enfin l'organisation de juridictions internationales, qui auraient à intervenir soit directement, soit par voie d'appel, dans les affaires où sont impliqués des intérêts internationaux, réduirait considérablement la souveraineté de l'Etat local.

L'Allemagne semble actuellement devoir se contenter d'une Société des Nations ainsi organisée.

Mais déjà au xvi^e siècle un observateur de la politique Teutonne disait des princes : « Chacun d'eux eût volontiers consenti à perdre un œil s'il eût pu espérer que son voisin en perdît deux. » Le Schadenfreund actuel se réjouirait de condamner le voisin à une faiblesse plus grande encore que la sienne.

D'ailleurs, l'histoire le prouve, toute la politique allemande a consisté pendant des siècles à quereller le voisin et à lui faire procès. On n'a qu'à se rappeler que les Cours de Justice du Saint-Empire n'arrivaient pas à expédier les affaires qui leur étaient soumises et que la vieille Allemagne s'enlisait dans une chicane sans fin.

Les juristes de la Deutsche Gesellschaft Für Völkerrecht nous ramèneraient au même état de choses.

En effet, il y a dans tous les projets de Sociétés des Nations un avenir de procédures compliquées où l'Allemand se montrera vite un maître.

Et Caudel pense « qu'il pénétrera aisément tous les secrets du métier pour lequel il a les plus grandes dispositions naturelles ».

Il ajoute (« que n'ayant point réussi dans le rôle des Picrocholes, il se rabattra sur celui des Chicanous « qui guaignent leur vie à estre battuz »).

Nous terminons en rappelant à ce propos les paroles de notre maître Rabelais :

« Et notez que si vivez encore six olympiades et l'aage de deux chiens, vous verrez ces chats fourrés seigneurs de toute l'Europe. »

Notre conclusion est que nous trouvons l'opinion de M. Caudel, à propos du projet de l'Institut de Droit International allemand, un peu sévère. Mais nous pensons, comme lui, qu'il faut se méfier du plan allemand dont la tendance nettement prononcée est de vouloir organiser une Société des Nations en envisageant, avant tout et surtout, le point de vue allemand et les intérêts allemands.

CONCLUSION

Après avoir exposé en détail les opinions de Schücking, Erzberger et Quidde, sur la Société des Nations, base pour eux de la Reconstruction du Droit International, résumons-les très brièvement : nous constaterons que les gouvernements Anglais, Américain et Français adoptent aussi la même base et nous verrons sur quels points ces derniers sont d'accord avec l'Allemagne.

Il nous faudra montrer ensuite les divergences de conceptions entre l'opinion de l'Entente et celle des Allemands. Le professeur Quidde, d'après son article paru dans le *Berliner Tageblatt*, nous les fera voir en partie, mais en partie seulement. Puis, après avoir examiné les points communs et les différences de conceptions entre l'Allemagne et les Puissances de l'Entente, nous ferons une brève étude des opinions anglaise et américaine en cherchant à établir sur quels points elles diffèrent et sur quels points elles se rapprochent de la conception française.

Enfin, en terminant, et après avoir comparé toutes les thèses en présence, parlé aussi de l'opinion généralement admise par les jurisconsultes français, nous donnerons notre opinion personnelle.

Cherchons à dégager les principes essentiels de la théorie de Schücking. D'après lui, les principaux moyens pour arriver à établir une réglementation internationale du Droit sont :

1° La Construction définitive d'une Organisation internationale de Justice.

2° L'Etablissement de la Liberté des Mers.

3° La Suppression des Alliances Particulières et de la Diplomatie Secrète.

4° Le Rétablissement de la Vie Economique et sa Garantie.

5° Les Mesures de Protection contre les Conflits futurs.

Chez Erzberger nous retrouvons, comme chez Schücking : Le Tribunal Arbitral Obligatoire. — La Liberté des Mers. — Il nous parle aussi, comme lui, du rétablissement de la vie économique et de sa garantie, puisqu'il expose la nécessité de la Liberté du Trafic Mondial et de la Porte Ouverte. Mais il n'examine pas, comme Schücking, la question de la suppression des alliances, particulièrement de la diplomatie secrète, ni celle des mesures de protection à prendre contre les conflits futurs. Par contre, Erzberger étudie, ce qu'avait négligé Schücking : le Désarmement, la question coloniale et en particulier celle de l'ouverture de l'Afrique à la Communauté des Peuples et tout ce qui touche aux Etats Neutres.

Quidde considère comme points essentiels pour reconstruire le Droit International, grâce à une Société des Nations : la composition des organes de cette Société et la question de la liberté de circulation économique.

Nous allons chercher à dégager, d'après Quidde, les parties sur lesquelles la conception allemande diffère de celle des Puissances de l'Entente en ce qui concerne la Société des Nations, puis nous compléterons son opinion pour bien montrer les divergences.

Mais établissons d'abord les points sur lesquels les Puissances de l'Entente sont d'accord entre elles, d'accord aussi avec l'Allemagne.

Tous les Etats admettent aujourd'hui la nécessité d'une

Société des Nations. Tous reconnaissent qu'il est urgent d'établir une Cour de Justice arbitrale et un Office de Conciliation, organes auxquels doivent être déférées les contestations surgissant entre les Etats pour éviter les conflits armés. Tous admettent aussi qu'il faut rétablir la vie économique normale et pour cela apporter certaines garanties. Tous sont plus ou moins enclins à trouver qu'il faut rendre la diplomatie moins occulte. Enfin toutes les Puissances reconnaissent que, pour empêcher les conflits armés, il faut établir des mesures de protection, tels que : le boycottage économique, la rupture des relations diplomatiques, l'isolement complet de la Puissance ne se soumettant pas à la décision de l'organisme judiciaire établi par la Société des Nations. Voici les points communs, mais pour bien voir les divergences d'opinions entre pays sur la reconstruction du Droit International, il faut que nous cherchions à nous rendre compte de ce que sont les conceptions anglaise et américaine et comment elles diffèrent de la manière de voir allemande et aussi de l'opinion française. Et ceci nous permettra de pouvoir dégager la solution que nous croyons la plus raisonnable pour la reconstruction du Droit International.

Et d'abord, avant d'exposer et de comparer les conceptions anglaise, américaine, française et allemande, quelles sont, d'après Quidde, les divergences d'opinion entre la théorie de l'Entente et celle de l'Allemagne ? Nous exposerons après seulement les points de vue américain, anglais et français, et ceci nous permettra de compléter le point de vue de Quidde, pour montrer les différences entre ces conceptions et la théorie allemande.

Quidde prétend que : « Le projet allemand fait des propo-

sitions définies pour l'établissement d'une Cour internationale de Justice permanente et que le projet de l'Entente laisse au contraire cette question complètement ouverte en remettant le devoir d'établir un plan à ce sujet à un Conseil composé des représentants des cinq Grandes Puissances alliées comme membres permanents et de 4 représentants élus par l'assemblée de la Société ».

Nous répondrons à Quidde que le projet de l'Entente pour l'établissement d'une Cour internationale de Justice est bien plus nettement établi que le projet allemand et nous renvoyons pour cela aux décisions prises en 1918-1919 à l'hôtel Crillon entre les représentants diplomatiques des Nations.

« Le Projet allemand, ajoute ensuite Quidde, veut organiser un Bureau de Médiation, le projet de l'Entente veut remettre la médiation au Conseil ci-dessus désigné, mais, prétend-il, avec une compétence bien moins étendue que la force de contrainte dont il est question dans le projet allemand ». Quidde a raison en disant qu'il faut une force de contrainte, et, comme nous le verrons plus loin, les Anglais et les Américains ne veulent que de la contrainte économique, pas de contrainte militaire. Mais comment lui et ses compatriotes en sont-ils arrivés à admettre cette thèse de la contrainte et même de la contrainte militaire en matière de conflits internationaux, comment en quelques années ont-ils changé si totalement d'opinion, renoncé au *Faustrecht* ? L'explication de cette volte-face, on la trouve dans leur défaite, résultat de la dernière guerre.

Quidde ajoute, on était en 1918, au moment de l'armistice, que l'Allemagne doit recevoir les assurances nécessaires en ce qui touche le travail et la liberté de circulation. Nous ne

voyons pas d'objection à faire sur ce point, mais il n'en est pas de même quand le juriste allemand affirme que l'Allemagne doit avoir sa place parmi les membres perpétuels du Conseil de la Société des Nations. Nous répondrons que l'Allemagne est un grand pays, très peuplé et ayant d'abondantes ressources économiques, mais que, pour qu'elle entre dans la Société des Nations et qu'ensuite elle occupe la place dont parle Quidde, il faut qu'elle exécute scrupuleusement le Traité de Versailles et ne cherche pas à se dérober, comme elle semble parfois le faire, trop souvent malheureusement pour elle et pour nous, aux engagements qu'elle a alors contractés.

Voyons maintenant comment les Anglais d'abord, les Américains ensuite, conçoivent la Société des Nations. Ceci nous permettra de dégager les points communs et les points divergents de ces deux conceptions avec les opinions française et allemande.

Les Anglais sont partisans de l'établissement d'un Office de Conciliation et d'Arbitrage, de la suppression partielle tout au moins de la diplomatie secrète, du rétablissement de la vie économique et de sa garantie, de mesures de protection contre les conflits futurs, du moins de mesures économiques.

Mais en ce qui concerne la liberté des mers, la question coloniale, le désarmement et des mesures de protection militaires contre les conflits futurs, ils ont une manière de voir qui diffère des opinions de l'Allemagne, des Etats-Unis et de celle de la France, et ceci s'explique, sans que nous entrons dans le détail, d'une manière générale, si l'on considère la situation géographique de l'Angleterre et le besoin qu'elle a d'être la maîtresse sur mer et de posséder de puissants domaines coloniaux afin de pouvoir faire vivre ses habitants.

Rappelons ici les paroles d'Albert Sorel ou celles de son maître Taine : « L'Angleterre est une île et une île marchande. De là découle toute la politique anglaise. »

La position des Etats-Unis dans le monde nous fait comprendre aussi pourquoi ce pays désire toutes les libertés, aussi celle des mers et également son point de vue si libéral en ce qui concerne les colonies ainsi que son désir d'un Désarmement général. Bien entendu, la question d'un Office de Conciliation et d'Arbitrage ne fait aucun doute en ce qui concerne ce pays aux tendances si libérales et si démocratiques. Arrivons maintenant aux deux points de vue où nous ne sommes pas d'accord avec les Etats-Unis, car tout ce que nous venons de dire au point de vue économique de ce pays, pour la Reconstruction du Droit International, nous pouvons le répéter pour notre pays. Comme le gouvernement américain, et contrairement aux Anglais, nous ne faisons pas de réserves en ce qui concerne la liberté des mers et le désarmement. Mais au point de vue colonial, notre puissant domaine d'Outre-Mer et notre situation géographique nous imposent, comme les Anglais, certaines restrictions.

Enfin il est une dernière question sur laquelle les gouvernants anglais et américain se rapprochent et où le gouvernement français préconise une autre solution, c'est la question des moyens à employer pour réprimer les conflits armés qui éclatent entre Etats malgré l'avis contraire de la Société des Nations.

Les Anglais admettent dans une certaine mesure, très limitée, l'emploi de moyens militaires, par exemple le blocus des côtes par une marine militaire, etc..., mais ils préconisent surtout l'emploi contre le pays récalcitrant du boycott-

tage économique et de la rupture des relations diplomatiques. Les Etats-Unis ne veulent que la mise en application dans ce cas de mesures de contrainte économique, aucun emploi de moyens militaires. (1)

La France au contraire, et cela ressort des débats de l'Hôtel Grillon, comme l'a dit à un de ses cours M. de Lapradelle, était partisan, à côté des moyens de contrainte économique, de l'emploi de moyens puissants de contrainte militaire. Dans ce but, le gouvernement français avait proposé, par l'organe de M. Léon Bourgeois, l'établissement d'une force de police militaire internationale et pas, comme le fait remarquer M. de Lapradelle, d'une armée internationale, — on nous l'a reproché à tort en Angleterre et surtout aux Etats-Unis, — mais cette proposition fut repoussée, au nom de leurs gouvernements, par les délégués anglais et américains.

De tout ce que nous venons d'étudier et d'exposer, dégageons notre opinion personnelle.

Nous croyons que l'on doit chercher à établir ce qui est provisoirement possible, qu'ensuite on pourra l'améliorer avec le temps et la pratique.

Nous pensons donc qu'il est actuellement possible de créer une Société des Nations, d'établir un Office d'Arbitrage et un Office de Conciliation et de Médiation pour chercher à solu-

(1) Les Etats-Unis veulent de la Société des Nations sans l'article 10 du Covenant. Les U.-S.-A. ne veulent pas être obligés d'intervenir en Europe, en cas de conflit et en tout état de cause, pour garantir aux Puissances européennes, spécialement aux pays de l'Europe Centrale, leur domaine territorial actuel. Les Etats-Unis ne veulent pas admettre, sans discussion, les mandats internationaux que l'Angleterre, le Japon aussi (l'île Yap) se sont fait octroyer dans le monde. Enfin il y a des difficultés entre eux et l'Angleterre pour les câbles et les concessions pétrolières acquises et avec le Japon pour les câbles.

tionner les conflits, d'aboutir à un Désarmement partiel, de rendre la diplomatie et les traités plus publics, d'établir la liberté des mers et la liberté coloniale dans une certaine mesure et en tenant compte des intérêts en jeu, spécialement ceux de l'Angleterre, enfin d'instituer la liberté économique et commerciale avec certaines restrictions de droits protecteurs que la vie économique impose à certains pays. Faisons remarquer en passant que, si la Société des Nations fonctionne, on pourra supprimer les États neutres permanents, ils n'auront plus dans ce nouvel organisme de raison d'exister.

Disons en terminant, et c'est notre conclusion, qu'il faut tout de suite créer une Société des Nations et dans cette Société un Office de Conciliation et d'Arbitrage pour éviter et réprimer les conflits internationaux, et qu'on doit aussi, à défaut de mesures militaires, décréter contre le pays qui voudra entrer en guerre malgré la décision de la Société des Nations, des mesures de répression économique, telles que le boycottage et la rupture des relations diplomatiques.

En partant de cette base : Société des Nations dans laquelle, au début, on ne s'occuperait que de prévenir les conflits au moyen d'Offices de Conciliation et d'Arbitrage et de les réprimer, s'ils ont éclaté, par des moyens de répression économique : boycottage et rupture des relations diplomatiques, et en se contentant d'appliquer ces principes, on pourrait arriver, à notre avis, avec le temps, à réaliser une vraie Société des Nations donnant satisfaction à tous les peuples. Ce n'est que par étapes successives et quand l'organisme Société des Nations aura fonctionné et fait ses preuves, qu'on pourra atteindre la perfection, c'est-à-dire aboutir à un désarmement partiel, donner plus de publicité à la diplomatie et aux traités,

établir la liberté des mers et la liberté coloniale, instituer enfin la liberté économique et commerciale avec les restrictions de droits protecteurs nécessitées par la vie économique de certains pays.

FIN

LU ET APPROUVÉ :
Le Président,
G. DE LAPRADELLE.

VU :
Le Doyen,
F. LARNAUDE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPELL.

